UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT

UNIONS DOUANIÈRES

ET

PROJETS D'UNIONS DOUANIÈRES

ESSAI HISTORIQUE ET CRITIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES

PAR

L. BOSC

DOCTEUR ÈS-SCIENCES JURIDIQUES

Président : M. BRY, *professeur-doyen.*

Suffragants : MM. BABLED, SCHATZ, *agrégés.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1904

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE

FACULTÉ DE DROIT D'AIX

PERSONNEL

MM. Bry, doyen, professeur de Droit romain.
Jourdan, professeur de Droit civil.
Bouvier-Bangillon, professeur de Droit commercial.
Lacoste, professeur de Droit civil.
Vermond, professeur de Droit romain.
Moreau, professeur de Droit administratif.
Audinet, professeur de Droit international public.
Perreau, professeur d'Économie politique, délégué à la Faculté de Paris.
Cézar-Bru, professeur de Droit civil.
Ferron, professeur de Procédure civile, délégué à la Faculté de Bordeaux.
Babled, agrégé, chargé du cours d'Économie politique.
Bonnecarrère, agrégé, chargé du cours de Droit criminel.
Caillemer, agrégé, chargé du cours d'Histoire de Droit français.
Delpech, agrégé, chargé du cours du Droit constitutionnel.
Hémard, agrégé, chargé du cours de Procédure civile.
Schatz, agrégé, chargé des cours d'Economie politique et d'Histoire des doctrines économiques.
Jougla, secrétaire.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT

UNIONS DOUANIÈRES

ET

PROJETS D'UNIONS DOUANIÈRES

ESSAI HISTORIQUE ET CRITIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES POLITIQUES

PAR

L. BOSC

DOCTEUR ÈS-SCIENCES JURIDIQUES

Président : M. BRY, *professeur-doyen.*

Suffragants : MM. BABLED, SCHATZ, *agrégés.*

ACAD. LUGD BAT. BIBL.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1904

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549817_0028

APERÇU BIBLIOGRAPHIQUE

Ouvrages français

I. Ouvrages généraux.

Bry. — *Précis élémentaire de droit international public.* Edit. 1901.

Calvo. — *Le Droit international théorique et pratique.* Edit. 1896.

Cauwes. — *Cours d'économie politique.* Edit. 1893.

— *Dictionnaire d'Economie politique de Coquelin et Guillaumier*, 1859. (V. Zollverein).

— *Dictionnaire d'Economie politique de Léon Say et J. Chailley*, 1896. (V. Zollverein).

— *Dictionnaire des Finances de Léon Say.* (V. Zollverein).

— *Dictionnaire de la politique de M. Block.* (V. Zollverein).

Funck Brentano et Sorel. — *Précis du Droit des gens*, 1877.

Leroy Beaulieu. — *Traité théorique et pratique d'Economie politique*, 1896.

Leroy Beaulieu. — *Traité de la Science des finances*, 1876.

II. Ouvrages spéciaux, brochures et thèses.

Amé. — *Etude sur les tarifs de douanes et les traités de commerce*, 1876.

Baudin. — *Forces perdues.* Paris, 1903.

Bérard. — *L'Angleterre et l'Impérialisme.* Paris, 1900.

Bertin. — *Le Blocus continental. Thèse*, Paris, 1901.

Blondel. — *L'essor industriel et commercial du peuple allemand*, 1899.

Bonnet. — *La clause de la Nation la plus favorisée. Thèse doct.* Grenoble, 1900.

Bry. — *Histoire industrielle et économique de l'Angleterre, depuis les origines jusqu'à nos jours*, 1900.

Congrès des Sciences politiques, année 1900. Les Etats-Unis d'Europe.

Congrès international du commerce et de l'industrie, 23-29 juil. 1900.

Chardon. — *A propos d'un projet d'une union douanière entre les Etats du centre de l'Europe*, broch., 1889. Guillaumin, édit.

Chéradame. — *L'Europe et la question d'Autriche au seuil du* XX^e^ *siècle.* Paris, 1901.

Demaret. — *Organisation coloniale et Fédération. Thèse doct.* Toulouse, 1899.

Domergue. — *La Révolution économique et l'échéance de 1892*, 1890.

Faucher (Léon). — *L'Union du Midi. — Association de douanes entre la France, la Belgique, la Suisse et l'Espagne, avec une introduction sur l'union commerciale entre la France et la Belgique.* Paris, Paulin, édit., 1842.

Faugère. — *Le Zollverein ou l'Union des douanes de la Prusse et des Etats allemands de 1819 à 1841.* Guillaumin, édit., 1859.

Funck Brentano et Dupuis. — *Les tarifs douaniers et les traités de commerce*, 1896.

Gazeau. — *L'Impérialisme anglais, son évolution. Thèse doct.* Paris, 1903.

Jaeglé. — *Mémoires authentiques du prince de Bismarck. Pensées et souvenirs.* Traduction, Paris, 1899.

Lalance (A.). *L'alliance franco allemande par un Alsacien*,

brochure de 59 pages, publiée en 1881 à Paris et Nancy, sans nom d'auteur.

Lalance. — *L'avenir des peuples de l'Europe centrale*, broch. 67 pages, Paris, 1891, publiée aussi en langue allemande sous le même titre.

La Nourais (de) et Bères. — *L'association des douanes allemandes ; son passé et son avenir*, avec trois cartes indiquant l'Etat de l'Allemagne avant et après l'Association et celui de l'Europe sous le système des unions douanières. Paris, Paulin, 1841.

La Nourais. — *De l'Association douanière entre la France et la Belgique*. Paris, Paulin, 1842.

Le Fur. — *Etat Fédéral et Confédération d'Etats. Thèse doct.*, Paris, 1896.

Léo d'Hampal. — *L'americanisation du monde*. Paris, 1901. Traduction de l'ouvrage de W. F. Stead : *The americanisation of the world*.

Lyon. — *La politique douanière agricole de l'empire allemand. Thèse doct.*, Paris 1902.

Martin Saint-Léon. — *Cartells et Trusts*. Paris, 1903.

Millenet. — *Le système continental et les Anglais*, broch. 43 p. Paris, 1837.

Normand. — *Le pacte colonial. Thèse*, Paris, 1900.

Novicow. — *La Fédération de l'Europe*. Paris, 1901.

Nyströn. — *L'Alsace-Lorraine*. Paris, 1903.

Poinsard. — *Libre échange et Protection*. Paris, 1893.

Poinsard. — *Etudes de droit international conventionnel*. Paris, 1894.

Prince. — *Le Congrès des Trois Amériques*. Guillaumin, 1891.

Richard de Kaufmann. — *L'Association douanière de l'Europe centrale*. Guillaumin, 1880.

Richelot (H.). *L'Association douanière allemande ou le Zollverein. Son histoire, son organisation, ses relations*

avec l'Autriche ; ses résultats, son avenir, 1re édit., 1845 : 2e édit., 1859.

Richelot (H). — *Traduction du « Système National d'Economie politique de List. »* Paris, 1857.

Rougier. — *La Liberté commerciale, les douanes et les traités de commerce*, 1880.

Schwob (M). — *Le danger allemand.* Paris, 1896.

Théry (Ed.). — *Europe et Etats-Unis d'Amérique*, 1899.

— *Le Péril jaune*, 1901.

— *Histoire économique de l'Angleterre, de l'Allemagne, des Etats-Unis et de la France de 1890 à 1900*, 1902.

Thierry Mieg. — *La concurrence étrangère*, 1884.

Veillcovitch. — *Les traités de commerce. Thèse*, Paris, 1892.

Worms (E). — *L'Allemagne économique ou histoire du Zollverein allemand.*

II. Principaux articles de Revues et Périodiques français

Annales de la Société d'Economie politique. — Compte rendu des séances des 5 février 1879, 6 août 1900, 4 juillet 1903.

Annales des Sciences politiques. — Leclerc : année 1899, p. 486-513 et p. 767-790.

Bulletin de la Chambre syndicale des négociants et commissionnaires : Rapport Lourdelet, août 1889.

Economiste européen. — Bourgarel, n° 6 août et 10 septembre 1897 ; 4 juillet 1902.

Economiste français. — Fournier de Flaix, n° 8 décembre 1894 ; Paul Leroy-Beaulieu, nos 11 octobre 1879, 1er novembre 1879, 20 juillet 1885, 25 mai 1889, 3 septembre 1898, 21 mars 1903 ; Pierre Leroy-Beaulieu, n° 16 mai 1896 ; Obreen, n° 31 décembre 1881.

Journal des Economistes. — Bastiat, année 1846, p. 83 ; Guyot, Fascicule, 15 juillet 1903 ; La Nourais, année 1843, p. 466 ; De Molinari, février 1879, décembre 1888,

actobre 1889, novembre 1896 ; Tricoche, décembre 1901 ; Viallate, janvier 1902 ; Volowski, année 1842, p. 362 et suiv.

Le Correspondant. — Léger, 25 avril 1902 ; Noel, 25 mars et 10 avril 1899.

Monde Economique. — Bauregard, n° 15 mai 1897 ; Doucet, 24 octobre 1900.

Moniteur Officiel du Commerce. — Jullemier, n° 15 janvier 1903; Périer, 30 octobre 1901.

Nouvelle Revue. — Contenson, 1er avril 1903 ; Nief, avril 1902.

Réforme économique — Aubry, n° 24 mars 1901, 12 janvier 1902, 9 février 1902 ; Desmets, 20 septembre 1903 ; Domergue, 26 mai 1901, 15 mars 1903, 21 juin 1903 ; Méline, 17 mai 1903 ; Sinceny, 12 novembre 1899.

Revue (La.) — Finot, année 1902, p. 2 et s. ; 139 et s. ; 257 et suiv.

Revue bleue. — Reyer, n° 19 avril 1902.

Revue d'Economie politique. — P. de Leusse, année 1890, 393 et s. ; Oncken, année 1891, p. 585 et s. ; A. Peez, années 1890, p. 272 et s. ; 1891, p. 121 et s. ; 1892, p. 125 et s. ; 1895, p. 124 et s.

Revue de Paris — Loiseau, Fascic. 1er février 1902 ; De Ségur ; Fascic. 12 novembre 1899.

Revue des Deux-Mondes. — Bamberg, année 1852, p. 356 et s. ; d'Estournelle de Constant, 1er avril 1896 et 15 juillet 1897 ; Grosclaude, 1er mars 1902 ; Paul Leroy-Beaulieu, 1er février 1892 . Pierre Leroy-Beaulieu, 1er janvier 1897.

Revue politique et parlementaire. — Lang, janvier 1899 ; Vignon, année 1897, p. 560 et s.

Science sociale. Lefébure, Fascicule, novembre 1902.

Journal des Débats.

BIBLIOGRAPHIE ALLEMANDE

I. Ouvrages et brochures

ARNDT. — *Die Handelsbeziehungen Deutschlands zu England*. Berlin, 1900.

BECHER. — *Uber den deutschen Zollderein*, 1835.

BELOW. — *Article Zollverein dans le Worterbuch der Volkswirtschaft*. T. II, p. 959.

BERGMANN. — *Die Zollsystemfrage vor dem Reichstage*, 1879.

BEUTNER. — *Der Zollanschluss der Hansestädte Hamburg und Bremen*. Berlin, 1880.

BORGIUS. — *Ein Handelspolitik Vademecum*. Berlin, 1900.

CALWER. — *Arbeitsmarkt und Handelsverträge*. Francfort-sur-le-Mein, 1901.

— *Die Meistbegünstigung der Vereinigten Staaten*. Berlin, 1902.

— *Eine Mitteleuropaische Zollunion*.

DEHN. — *Kommende Weltwirtschaft*. Berlin, 1898.

DIETZEL. — *Weltwirtschaft und Volkswirtschaft*. Dresde, 1900.

DITTMAR. — *Der deutsche Zollverein*, 1867-1868, 2 vol.

EGNER et SCHUEMACHER. — *Brennende Agrar, Zoll, und Handelsfragen*. Karlsruhe, 1902.

EMMINGHAUS — *Entwickelung, Krisis und Zukunft des deutschen Zollvereins*, 1863.

EBERSTEIN. — *Hamburgs Anschluss an das deutsche Zollgebiet*. Hambourg, 1880.

FESTENBERG-PAKISCH. — *Gechischte des deutschen Zollvereins*, 1869.

FISK. — *Die Handelspolitik der Vereinigten Staaten* (dans le *Beiträge zur neuesten Handelspolitik Deutschlands*. 1er vol. et 1er sujet traité.)

FRANCKE. — *Zollpolitische Œinigungs bestrebungen in Mittel europa während des letzten Jahrzehnts* (dans le *Beiträge zur neuesten Handelspolitik Deutschlands*, 1er vol., 3e sujet, p. 189-272.

GEHRING. — *Handelspolitik der Schweiz am Ausgang der 19 Jahrhunderts*. Berlin, 1902.

GRUNZEL. — *Die Handelspolitische Beziehungen Deutschlands und Osterreich-Ungarn.* (*Beiträge zur neuesten Handelspolitik Osterreichs*. p. 61), (volume 93 des *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, année 1901.

HASSE. — *Deutsche Weltpolitik*. Munich, 1897.

HAUSER. — *Zollunion*. Zurich, 1900.

JUNGHANNS. — *Der Fortschritt des Zoillvereins*, 1848.

KOSSMAN. — *Holland und Deutschland*. La Haye, 1901.

LEUSSE (Comte de). — *Die Friede mittels des deutsch-französiche Zollvereins*. Strasbourg, 1888.

MATLEKOVITS. — *Die Zollpolitik osterreich-ungarischen Monarchie und des deutschen seit* 1868, *und deren nächste Zukunft*. Leipsig, 1891.

— *Die Handelspolitischen Interessen Ungarns* (volume 93 des *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, année 1901, p. 1-60).

NÉBENIUS. — *Der Zollverein*, 1835.

ONCKEN. — *Article Handelsverträge* (Dictionnaire de Conrad et Lexis).

PEEZ. — *Zur neuesten Handelspolitik*. Vienne, 1895.

ROBOLSKY. — *Der deutsche Zollverein*, 1870.

SCHMOLLER. — *Das preussische Handels und Zollgesetz von* 26 mai 1818. Berlin, 1898.

— *Umrisse und Untersuchungen zur Verfassungs, Verwaltungs und Wirtschaftsgeschichte*, 1898.

Schriften des Vereins für Socialpolitik. — Voir en outre des

travaux déjà cités ceux de Lotz dans les volumes 50 et 92, de von Stein dans le volume 93, de Fuchs dans le volume 57, de Grunberg dans le volume 93.

Schraut. — *System der Handelsverträge und der Meistbegüngstigung*. Leipsig, 1884.

Sommerlad. — *Article Zollverein* dans le *Handwörterbuch der Staatswissenchaften*.

Thudichum. — *Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins*. Tubingen, 1870.

Vosberg-Reckow. — *Die Handelsverträge des Jahres*, 1903. Berlin 1900.

Wagner. — *Vom Territorialstaat zur Weltmacht*. Berlin, 1900.

Walterhausen (Sartorius von). — *Deutschland und die Handelspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika*. Berlin, 1898.

Weber. — *Der deutsche Zollverein*, 1872.

Wolf (Julius). — *Materialien betreffend einen mitteleuropaïschen Wirtschaftsverein*. Berlin, 1903.

Internationaler landwirtschafticher Kongress in Budapesth, 1896.

Verhandlungen der Gesellschaft osterreichischer Volkswirte über Zoll und Handelsbündniss mit Deutschland. Vienne, 1900

II. Principaux articles de Revues

Jahrbuch der Gehe-Stiftung zu Dresden. vol. III, fascicule 4. *Anton*.

Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. — Articles de Stieda (année 1883, p. 909 et suiv.) ; de Lujo Brentano (année 1885, p. 1 et suiv.) ; de Sombart (année 1892, p. 547 et suiv.) ; de Schmoller (année 1895 et 1900, p. 372 et suiv.) ; d'Eckert (année 1902, p. 50 et suiv.).

Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. — Fischer (année 1864, p. 317 et suiv. ; p. 397 et suiv.).

Handelsmuseum Wien. — V. les articles de Feilbogfen (année 1899, n° 43); de Mayer (année 1900, n° 15); de Schönfeldt (année 1900, n° 35); de Heller (année 1900, n° 36); de Schacht (année 1900, n° 42).

Zeitschrift für Socialwissenchaft. — V. les articles de Sartorius. Von Waltershausen (année 1900, fascicules 7 et 8); J. Wolf (année 1903, fascicule 4).

Un grand nombre d'autres revues et périodiques allemands ont traité la question des Unions douanières; en en trouvera plusieurs cités au cours de cette étude, mais nous devons borner notre énumération. On peut d'ailleurs compléter cet aperçu par les renseignements donnés par MM. Sommerlad, Francke, Egner et Schuemacher dans leurs ouvrages déjà cités.

OUVRAGES ANGLAIS

On trouvera une bonne bibliographie anglaise sur la question des Unions douanières dans les notes des articles de M. Leclerc (*Annales des Sciences politiques*, 1899, p. 486 et suiv.); nous nous bornons à y renvoyer, en notant que de nombreux articles de revues ont paru depuis sur l'Union Pan-Britannique. — Voir parmi les plus importants :

The Economic Journal. — Bastable, décembre 1902, p. 507.

Nineteenth Century. — Birchenough, juin 1902, p. 891; Sir Robert Giffen, mai 1902, p. 693.

North American Review. — Austin, octobre 1901, p. 684; Charlton, août 1902, p. 164; Flint, mars 1901; Yturbide, février 1902; Sir John Gorst, août 1903.

Contemporary Review. — Dillon, avril 1902; Ogniben, mars 1902.

INTRODUCTION

LA NOTION D'UNION DOUANIÈRE ET SON IMPORTANCE ACTUELLE

En essayant de grouper dans un cadre restreint les principaux exemples d'unions douanières que nous offre l'histoire, en y joignant l'étude des projets qui ont été élaborés dans le passé et le présent, nous n'avons pas la prétention de solutionner un problème forcément complexe parce qu'il touche à la fois à la vie économique et politique des nations. Notre but est plus modeste et nous nous proposons simplement de tirer d'une étude des faits économiques quelques idées générales qui, à notre sens, n'ont pas été suffisamment mises en lumière dans la question des unions douanières. Mais avant de pénétrer dans le cœur même du sujet, et de l'étudier soit au point de vue théorique, soit dans ses applications pratiques, il ne sera peut-être pas inutile d'envisager en elle-même la notion d'union douanière et de l'analyser.

Si les économistes français se sont assez peu occupés de définir l'union douanière, il n'en est pas de même

des auteurs allemands, et voici, par exemple, la définition de M. Schraut, dont le nom fait autorité dans les questions de politique économique : « Il y a union douanière lorsque deux ou plusieurs Etats autonomes conviennent de régler en commun leur système douanier et spécialement leurs tarifs de douanes, de manière à former vis-à-vis des autres Etats un territoire douanier fermé, à l'intérieur duquel il n'y aura plus de barrières douanières, exception faite pour quelques droits purement fiscaux, tandis que les droits de douane seront perçus pour le compte commun de l'union. » (1)

La formule est peut-être un peu compliquée, mais la notion paraît en somme simple et précise au premier abord. Voici deux territoires A et B soumis à des systèmes douaniers autonomes. Situés côte à côte, ils ont chacun leurs propres frontières douanières, leurs tarifs, leur administration, leurs fonctionnaires. Supposons qu'une convention d'union douanière intervienne, et voyons quelles en seront les conséquences.

Le mur mitoyen qui séparait ces deux territoires disparaît : il y a fusion des tarifs différents, fusion des

(1) A. Schraut : *System der Handelsvertræge und der Meistbegünstigung*, ch. X, p. 114. « Eine Zolleinigung liegt dann vor, wenn zwei oder mehere selbstandige Staaten dahin ubereinkommen ihr Zollwesen, insbesondere auch die Zolltarife. derart gemeinschaftlich festzusetzen und zu handhaben, dass sie dem Auslande gegenüber als ein geschlossenes Zollgebiet auftreten, innerhalb dessen, abgesehen von einigen finanzpolitischen Ubergangssteuern Grenzzolle nicht mehr bestehen, und dass die die Erträgnisse der Zölle für gemeinschaftliche Rechnung des Zollverbandes erheben. »

administrations ; les droits sont perçus en commun par les mêmes fonctionnaires pour le compte de la communauté, puis répartis suivant les règles fixées par la convention. Théoriquement, sinon pratiquement, cette fusion paraît aisément réalisable, et cependant la notion d'union douanière reste non seulement complexe, mais encore vague et flottante, parce que sous cette dénomination on a coutume de comprendre des conventions qui ne rappellent que de fort loin l'opération que nous venons d'esquisser.

Ce sera précisément l'objet d'une première partie de cette étude, que d'essayer de dégager les différents types d'unions douanières, les différents buts auxquels elles répondent par des classifications que nous tâcherons de rendre aussi claires et aussi nettes que possible. Et après cette étude théorique, nous espérons qu'il sera plus facile de se guider au milieu des nombreux projets élaborés dans le passé et dans le présent, de mieux en comprendre la portée et la valeur.

Nous devons auparavant insister quelque peu sur l'intérêt que présente aujourd'hui cette étude, et sur les difficultés qu'elle soulève.

La question des unions douanières revêt tout d'abord un très grand intérêt d'actualité à raison des tendances de la politique douanière des grandes puissances mondiales. Le début du XX^e^ siècle est marqué par un mouvement très caractérisé en faveur du protectionnisme. C'est une marée montante dont les flots paraissent

devoir submerger successivement tous les Etats (1). Cette évolution s'est déroulée dans le dernier quart du siècle passé et s'est surtout accentuée depuis la mise en vigueur de notre tarif douanier du 11 janvier 1892. L'exemple que nous avons donné devait être bientôt suivi et la plupart des Etats européens sont sur le point de remanier leurs tarifs dans un sens nettement protectionniste.

L'Allemagne vit depuis 1892 sous le régime des traités de commerce. Elle s'est liée avec l'Italie, l'Autriche-Hongrie, la Belgique par les traités du 6 décembre 1891, avec la Suisse par le traité du 10 décembre 1891, avec la Russie en mars 1894, mais son libéralisme économique est plus apparent que réel. Depuis 1879 son tarif a été aggravé successivement en 1881, 1884, 1885. Quand à ses traités ils expirent le 31 décembre 1903, et ne pourront être renouvelés que sur une nouvelle base, si toutefois ils sont renouvelés, puisque un nouveau tarif allemand a vu le jour après de bien longues et bien vives discussions, le 25 décembre 1902 (2).

(1) V. Funck Brentano et Ch. Dupuis. *Les tarifs douaniers et les traités de commerce*. Paris, 1896, ch. III, p. 20.

Leroy-Beaulieu. *L'accentuation du protectionnisme en Europe*. Economiste français, 21 mars 1903.

(2). L'entrée en vigueur du nouveau tarif qui a été publié dans les *Annales du Commerce extérieur*, 1er fascicule, année 1903, doit être fixé par un décret impérial après approbation du Conseil fédéral. Quant aux traités de commerce qui expirent au 1er décembre 1903, ils n'ont pas été dénoncés et ne disparaîtront qu'un an après le jour de leur dénonciation.

On a beaucoup écrit et beaucoup discuté non seulement en Allemagne mais aussi en France (1), à propos de ce tarif douanier ; nous essayerons seulement de le caractériser en quelques mots. Il est le résultat d'une lutte acharnée entre deux classes sociales nettement tranchées : la classe agrarienne, d'une part, ayant à sa tête les hobereaux de Prusse auprès desquels le gouvernement a toujours trouvé un fidèle appui ; la classe industrielle, d'autre part, dont les aspirations sont différentes au point de vue économique, politique et social. Les agrariens ont toujours considéré comme une trahison l'abaissement des droits sur les céréales, grâce auquel l'Allemagne avait obtenu des concessions de la Russie en 1894. Ils soutiennent qu'un relèvement des droits actuels est absolument indispensable pour lutter contre la concurrence étrangère et au cours des débats, le comte de Schwerin Lovitz et le comte Kanitz insistent longuement sur les dangers de la concurrence américaine. Dans cette lutte ardente le parti agrarien trouve une arme puissante dans le *Bund der Landwirte*, ligue des agriculteurs qui ne compte pas moins de 7.000 adhérents, dont l'organisation est

(1) En France le nouveau tarif allemand a été étudié spécialement par M. Raffalovich. (V. : *La revision du tarif douanier en Allemage, Nouvelle Revue*, 1er avril 1902. *Le nouveau tarif douanier de l'Allemagne, Nouvelle Revue*, 1er avril 1903.) Voir aussi l'exposé des motifs du tarif et le compte rendu des débats au Reichstag par M. Raffalovich dans la *Revue internationale du commerce et de l'Industrie*, n° du 31 mars 1902. Voir aussi de nombreux articles d'Aubry dans la *Réforme économique*.

admirable, et qui a toujours exercé une puissante action sur la politique douanière allemande (1). Outre l'appui de cette ligne, le parti agrarien trouve un allié dans le *Central Verband deutscher Industrieller*, l'Union centrale des industriels allemands, qui est le véritable représentant des industries relatives aux articles mi-ouvrés.

En somme, le tarif nouveau élève les droits de douane sur l'ensemble des produits agricoles et sur un grand nombre de produits mi-ouvrés. Il constitue un pas en avant dans la voie du protectionnisme, adopte le système de la double tarification en ce qui concerne les quatre céréales : seigle, froment, orge, avoine ; il se distingue par une plus grande spécialisation, c'est-à-dire par la décomposition des positions d'ensemble en positions isolées, afin de mieux limiter les concessions qui pourront être faites par des traités de commerce et d'échapper aux dangers de la clause de la nation la plus favorisée qui lie l'Allemagne à la France en vertu de l'article 11 du traité de Francfort.

A raison de cette tendance nettement protectionniste, le tarif a été attaqué en Allemagne par un grand nombre d'économistes, notamment par MM. Brentano, Lotz, Dietzel, Schaeffle. Voici notamment les reproches qui

(1) Sur l'organisation de la ligue des agriculteurs : voir Edgard Milhaud, *Revue de Paris*, 15 avril 1900. *Le mouvement agrarien en Allemagne*, p. 785, — et Théodore Barth. *Revue de Paris*, juin 1901. *Les agrariens de l'Allemagne nouvelle*, p. 551.

lui ont été adressés par M. Schacht (1), un des économistes allemands qui s'en est le plus occupé : « Tout bien considéré, le projet de tarif constitue un danger pour la vie économique allemande. Il n'a pas assez pris en considération les classes inférieures. Son point de vue est, vis-à-vis du problème à résoudre, étroit ; il est le fruit d'une appréciation économique mesquine. Il ne tend pas à une politique de production naturelle, mais à créer des prix artificiels. Or, il ne s'agit pas de garantir des prix élevés, mais d'assurer un champ d'action aux forces économiques qui sont vivaces chez nous ».

Aux yeux de M. Schacht, la politique nouvelle aura pour effet de renchérir les matières premières, les produits alimentaires et de nuire par cela même au petites entreprises, à l'agriculture intensive, à la petite industrie, à l'industrie à domicile. Il ramène le problème politico-commercial qu'il s'agissait de résoudre à un problème de population. Il s'agit de créer du travail pour les millions de travailleurs allemands qui sortent continuellement du sein de la mère patrie. Or, ces travailleurs ne peuvent être placés que dans les petites entreprises agricoles à culture intensive ou dans la petite industrie, et il conclut que l'on devait s'efforcer de développer avant tout le seul facteur de la produc-

(1) « Exposé et critique du projet de tarif douanier au point de vue de l'Industrie allemande », dans le *Jahrbuch für Gesetzgebung. Verwaltung und Volkswirtschaft im deutschen Reich.* Année 1902. fascicule 2, p. 761, et notamment sa conclusion, p. 807.

tion qui n'est pas limité : le travail humain intellectuel et manuel. Grâce au bon marché des matières premières, des produits alimentaires, l'Allemagne pourrait affronter avec succès la concurrence internationale (1).

Nous avons insisté quelque peu sur le tarif allemand parce que la lutte ardente qui s'est livrée au parlement allemand, à propos de l'établissement du tarif douanier, intéresse la plupart des nations de la vieille Europe qui se trouvent dans une situation sensiblement analogue à celle de l'Allemagne. « A vrai dire on ne lutte pas pour modifier les droits de douane d'un marc ou deux en plus ou en moins, dit très justement M. Julius Wolf, on lutte pour déterminer la contexture sociale de l'Empire, pour fixer la direction suivant laquelle se développera la vie politique et économique de la nation allemande... Cette question renferme en puissance les problèmes les plus considérables qui s'appellent « l'Agrarisme ou l'Industrialisme, l'Economie nationale ou l'Economie mondiale, le Nationalisme ou l'Impérialisme (2) ».

Mais ce n'est pas seulement en Allemagne que nous assistons au triomphe du protectionnisme ; il envahit

(1) M. Schmoller, tout en ne partageant pas toutes les craintes de M. Schacht, reconnaît que les fonctionnaires chargés de l'élaboration du nouveau tarif se sont montrés protectionnistes d'une façon trop générale ; il reconnaît aussi que les groupes d'intérêt organisés ont exercé une trop grande influence sur la confection du tarif. Voir la note qui suit l'article précité de M. Schacht, p. 807.

(2) Julius Wolf. *L'Allemagne et le marché du monde.* Traduction Franconie. Paris, 1902, p. 18.

également l'Autriche. Le tarif autrichien de 1879 était modéré : il est élevé en 1882, puis en 1887, bien que le régime des traités de commerce vienne l'adoucir dans une certaine mesure.

Un nouveau projet de tarif douanier vient d'être soumis au Parlement autrichien le 28 janvier 1903 (1). Ce projet n'est pas sans analogie avec le nouveau tarif allemand dont il est en quelque sorte le contre-coup nécessaire. Le commerce d'exportation de l'Autriche-Hongrie pays à production agricole encore prépondérante, et grand exportateur de matières premières, sera ralenti par le nouveau tarif allemand. L'Allemagne était le débouché naturel des céréales hongroises. Aussi le nouveau tarif autrichien a pour but de réserver aux céréales hongroises le marché autrichien au cas où les traités de commerce de 1892 ne seraient pas renouvelés. Il est aussi inspiré par le désir d'opposer une barrière douanière solide aux importations de céréales des pays d'outre-mer et de parer à la baisse des prix qui en est la conséquence. Son but principal est donc de protéger l'agriculture ; mais l'industrie y est aussi largement protégée. Toutefois en ce qui concerne l'industrie, à la différence du nouveau tarif allemand, ce sont surtout les articles appartenant à la petite industrie et à l'industrie à domicile qui bénéficient de droits plus élevés.

(1) Voir sur le projet de tarif autrichien. Aubry : Le nouveau tarif autrichien. (*Réforme Economique* du 15 férier 1903, p. 216.) — De Reverseaux : Projet d'un nouveau tarif douanier austro-hongrois. (*Moniteur officiel du commerce* du 12 février 1903.)

Le nouveau tarif voté en Allemagne, le projet de tarif agité en Autriche ne devait pas laisser la Russie indifférente (1). Les relations commerciales russo-germaniques sont très actives ; elles ont été développées par la convention de 1894. la Russie était le fournisseur de l'Allemagne en céréales, tandis que celle-ci exporte en Russie ses produits fabriqués. Il en est résulté que du jour où l'abaissement des droits sur les céréales consenti par l'Allemagne a été supprimé, la Russie s'est empressée de relever ses tarifs en ce qui concerne les produits industriels et de se préparer ainsi à reconquérir son autonomie douanière. Aussi le nouveau tarif élaboré par M. de Witte marque un nouveau pas dans la voie du protectionisme où la Russie s'enfonce de plus en plus depuis 1882.

Les mêmes tendances viennent de s'affirmer également en Suisse, et le nouveau tarif adopté par les Chambres fédérales, le 10 octobre 1902, marque un nouveau triomphe du protectionisme. L'événement est très remarquable d'abord parce que la législation douanière suisse est restée longtemps très libérale à raison de la situation géographique de ce petit pays, ensuite perce que la nouvelle législation douanière est l'expression très nette de la volonté du peuple. Le nouveau tarif a,

(1) Voir Aubry. Les préparatifs de la Russie contre les tarifs allemand et autrichien. *Réforme économique* 8 mars 1903. — Voir aussi la nouvelle loi douanière russe du 13-26 janvier 1903. (*Annales du commerce extérieur* 5e fascicule 1903.)

en effet, été soumis à la votation populaire et le *référendum* du 15 mars 1903 a été un triomphe pour les protectionnistes (1). Ce changement d'orientation dans la politique économique de la Suisse qui était restée jusqu'ici assez libérale s'explique aisément. C'est une réponse aux tarifs de l'Allemagne et de l'Autriche ; c'est une nouvelle base de négociations destinée à permettre à la Suisse d'obtenir des concessions ; c'est enfin un moyen de se réserver le marché national, bien insuffisant il est vrai, au cas où les marchés étrangers seraient absolument fermés à ses exportations. C'est ce que déclare l'organe officiel du commerce suisse. « Les élévations de droit prévues dans le projet sont exclusivement de nature économique et politico commerciale et poursuivent soit la protection de la production indigène soit l'échange de concession lors de la négociation des traités. »

L'Italie est aussi nettement protectionniste depuis longtemps ; pays à production naturelle prépondérante, il semble bien que cette politique économique lui ait été néfaste (2) ; néanmoins elle persiste à la suivre et a

(1) 747.582 électeurs ; — en faveur du tarif : 326.588 voix ; — contre : 222.819. Voir sur ce tarif : L'*Economiste français*, 21 mars 1903 ; — la *Réforme économique* des 2 et 23 mars 1903, et surtout J. Répond : Le nouveau tarif douanier suisse, *Annales des sciences politiques*, juillet 1903, p. 449-465, et notamment la bibliographie donnée p. 457. — La loi douanière et le tarif douanier ont été publiés dans les *Annales du commerce extérieur*, année 1903, 4e fascicule.

(2) Poinsard. *Op. cit.*, p. 316 et suiv. — Funck Brentano et Dupuis, *Op. cit.*, p. 23.

élevé ses droits de douane en 1883, en 1887 et en 1895.

Nous en dirons autant de l'Espagne et du Portugal. Incapables d'organiser leur production industrielle, il semble que ces pays devraient pratiquer une politique économique libérale. En réalité, il n'en est rien, et là encore c'est le protectionnisme qui triomphe.

La Belgique a longtemps pratiqué le libre-échange. Cette politique économique était conforme à ses besoins car elle doit importer des matières premières pour alimenter son industrie florissante, et des denrées alimentaires. Mais elle n'a pas échappé non plus à l'évolution protectionniste ; elle a dû donner satisfaction aux réclamations de ses agriculteurs menacés par la concurrence des pays d'outre-mer et réserver à ses industriels le marché national. La loi du 12 juillet 1895 marque cette orientation nouvelle dans sa politique économique.

Les pays scandinaves eux-mêmes obéissent à la loi commune, et n'ont pu échapper à la contagion. (1) Ces petits pays vivent dans l'orbite de l'Allemagne et ils devaient subir le contre-coup de l'évolution qui s'est produite dans la politique économique de leur puissante voisine. C'est la Suède qui, la première, a renoncé au libre-échange, à la fois pour protéger les producteurs nationaux et accroître ses revenus. La

(1) Voir Fredericksen : La politique économique des pays scandinaves, *Revue internationale du commerce et de l'industrie*, 31 juillet 1902, p. 97.

Norvège l'a imitée plus tard, mais ses droits de douane sont moins élevés. L'abolition de la convention douanière qui unissait ces deux pays et assurait la liberté commerciale sur leur frontière par terre, marque aussi un pas dans la voie du protectionnisme. Le Danemark est celui des pays scandinaves qui possède le tarif le plus libéral, mais des nécessités fiscales ont toujours empêché une réforme douanière dans un sens libre-échangiste. Il est probable que si les projets d'union commerciale entre la Grande-Bretagne avec ses colonies aboutissaient un jour, ces pays seraient poussés à suivre une politique économique encore plus protectionniste et peut-être à conclure une union douanière dont il a été question à diverses reprises.

Enfin, pour terminer ce tableau, mentionnons les Etats-Unis, dont la politique protectionniste est bien connue. Cette politique est toujours allée en s'accentuant. Au tarif relativement modéré de 1883 a succédé le célèbre tarif Mac Kinley, du 30 septembre 1890, accompagné d'un bill administratif dont les rigueurs étaient bien faites pour décourager les exportateurs étrangers. Le tarif Wilson, du 13 août 1894, apportait certaines atténuations. La moyenne des droits était de 40 0/0 alors qu'elle était de 50 0/0 sous l'empire du tarif Mac Kinley. Mais ce régime plus modéré ne devait pas être de longue durée, et le protectionnisme américain triomphait à nouveau avec le tarif Dingley, entré en vigueur le 23 juillet 1897. La moyenne de ce tarif

est de 57 0/0. De plus, pour établir l'égalité entre tous les produits étrangers, il frappe les marchandises primées d'un droit supplémentaire, dit droit compensateur, égal au montant de la prime. (1)

Si nous voulons, maintenant, opposer aux nations protectionnistes les nations qui pratiquent une politique de libre-échange, l'énumération sera beaucoup plus courte, et nous ne pourrons guère en citer que trois. Encore, ce libre-échange est-il plus ou moins chancelant. Parmi ces Etats, nous rangerons la Turquie, la Hollande, l'Angleterre. La Turquie n'a pas, à proprement parler, de politique économique. Elle laisse libre l'importation des produits étrangers, sans songer à se doter d'une industrie, et ne dirige pas davantage l'exportation de ses produits naturels ; elle se borne à percevoir un droit de 8 0/0 *ad valorem* sur les produits importés, de 1 0/0 sur les produits exportés, afin de pouvoir payer l'intérêt de ses dettes.

La Hollande est, par sa nature, un pays libre-échangiste (2). Elle n'a pas d'industrie à protéger ; quant à sa production agricole, à raison de sa nature un peu spé-

(1) Cette mesure était spécialement dirigée contre l'Allemagne qui, grâce au régime des primes, avait réussi à s'ouvrir d'importants débouchés aux Etats-Unis. Elle essaya de protester, prétendant que ces droits compensateurs étaient contraires au traitement de la nation la plus favorisée que les Etats-Unis lui avaient consenti par la convention de Saratoga. Le gouvernement américain rejeta cette prétention.

(2) Voir Poinsard, p. 169 et suiv. — Funck Brentano et Dupuis, p. 26.

ciale, elle n'a pas à redouter la concurrence étrangère, et elle trouve, d'ailleurs, à sa porte, un marché doué d'une très grande puissance d'absorption. Enfin, la Hollande est un pays de transit. Ses grands ports sont les débouchés naturels de l'industrie allemande. Il est donc tout naturel que son tarif douanier soit purement fiscal (droit de 5 0/0) et il en sera ainsi longtemps encore, à moins qu'elle ne se décide à entrer dans l'association douanière allemande ; elle serait alors obligée d'adopter la politique commerciale allemande.

Quant à l'Angleterre elle a été pendant longtemps la reine incontestée du libre-échange. C'est du milieu du XIX^e^ siècle que date, en Angleterre, le triomphe du libre-échange, mais c'est en 1838 que Colden entama cette lutte célèbre qui devait renverser les droits protecteurs et porter les derniers coups à l'acte de navigation de Cromwell. Scientifiquement, cette évolution vers le libre-échange s'explique. L'Angleterre, dès le début du XIX^e^ siècle, avait développé sa production industrielle ; elle s'était organisée pour un commerce d'exportation intense. D'autre part, sacrifiant son agriculture à son industrie elle est devenue grand importateur de matières premières et de denrées alimentaires. A cette évolution dans son organisation économique devait nécessairement correspondre une évolution dans son tarif douanier. De là la réforme qui s'accomplit de 1842 à 1846 et qui entraîna la disparition des prohibitions, la suppression des droits sur les matières premières, la réduction

des droits sur les produits fabriqués, et qui fit passer le chiffre des articles visés par le tarif de 1150 à 590 (1). Depuis, l'Angleterre a toujours persévéré dans cette politique économique libérale qui répondait à ses besoins. Mais, aujourd'hui, l'Angleterre traverse une période critique et peut être une nouvelle évolution va-t-elle modifier complètement la direction de sa politique économique (2).

Tel est, tracé en quelques traits rapides, le tableau de la politique économique des principaux pays. L'idée qui s'en dégage c'est une tendance de plus en plus marquée en faveur d'un protectionnisme intransigeant. Les grands Etats tendent à se replier sur eux-mêmes prétendent vivre d'une vie autonome, et le débat théorique entre le libre-échange et la protection passe au second plan.

On se préoccupe moins, aujourd'hui, de lutter contre le protectionnisme que d'en atténuer les inconvénients au moyen de simples palliatifs. De là ce mouvement très remarquable auquel nous assistons en faveur des villes franches et des ports francs. De là aussi l'importance des unions douanières, qui, fusionnant plusieurs territoires, présentant certaines affinités politiques éco-

(1) Voir Poinsard. *Op. cit.*, p. 118 et suiv. — Funck Brentano et Dupuis, *Op. cit.*, p. 26.

(2) Nous n'insistons pas davantage sur cette évolution, car nous aurons l'occasion d'y revenir en étudiant les projets de l'union commerciale entre l'Angleterre et ses colonies.

nomiques et sociales, atténuent les dangers d'une politique de protection.

C'est, en effet, une remarque sur laquelle les économistes on souvent insisté que celle qui consiste à dire que le protectionnisme est d'autant plus dangereux pour la vie économique d'une nation que son territoire est plus restreint.

On conçoit aisément qu'une nation jouissant d'un vaste territoire, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, ou la Russie, par exemple, puissent avoir la prétention de se suffire à eux-mêmes dans une certaine mesure. A raison de leurs étendues, de la diversité de leurs climats, ces vastes territoires possèdent des ressources très variées ; à raison du chiffre très élevé de leur population le principe de la division du travail peut y être poussé très loin. Il n'en est pas de même des petits Etats qui, à raison de la faible étendue de leurs territoires, de l'uniformité de leur climat, des ressources naturelles de leur sol, du chiffre peu élevé de leur population, sont incapables de se suffire à eux-mêmes. Entourés dans une ceinture de barrières douanières, ces Etats ne peuvent que s'étioler. Il suffit d'ailleurs de jeter un coup d'œil sur l'histoire de la politique économique des différentes nations pour s'assurer que l'expérience confirme l'exactitude de cette remarque. Quels sont les pays qui ont suivi avec succès une politique protectionniste ? Ce sont les Etats-Unis, c'est la Russie, c'est-à-dire des nations qui possèdent de gigantesques territoires.

Au contraire, la Belgique, la Hollande, la Suède, le Danemark ont continué à pratiquer le régime du libre-échange (1).

L'union douanière est le moyen qui permet d'aboutir à ces agrandissements de territoires En étudiant l'histoire de l'association douanière allemande, nous verrons comment un grand nombre de petits états opprimés par leur barrières douanières ont pu grâce à la fusion de leurs systèmes douaniers, assurer leur prospérité économique et faire de l'Allemagne une puissance mondiale.

L'union douanière apparaît ainsi comme un moyen terme entre le protectionnisme et le libre-échange. Elle atténue les inconvénients du protectionnisme qui se font surtout sentir sur un territoire économique restreint Elle doit être cependant approuvée par les partisans de cette doctrine, parce ce qu'un pays ne peut se suffire à lui-même que tout autant qu'il présente une diversité suffisante dans son climat et ses productions.

Elle ne saurait être condamnée par les libres-échangistes qui voient en elle un pas vers le régime rêvé de la liberté commerciale absolue.

L'importance de la question des unions douanières est donc la suite logique de ce mouvement protectionniste que nous avons retracé tout à l'heure. Elle ne se posait pas à l'âge d'or du libre échange, mais elle a

(1) V. Leroy-Beaulieu. *Traité théorique et pratique d'économie politique*, édit. 1896, t. IV, p. 82 et suiv.

joué un rôle de plus en plus marqué à mesure que les tendances protectionnistes gagnaient du terrain. Elle est aujourd'hui une des plus importantes et aussi des plus délicates questions que soulèvent la politique commerciale.

Les économistes n'ont pas méconnu la portée de ce problème et certains d'entre eux ont considéré cette tendance vers la formation de vastes groupements douaniers comme la caractéristique de la politique du XIX^e^ siècle. « Le XIX^e^ siècle, dit M. Oncken, dans le *Handwörterbüch der Staatswissenchaften* de MM. Lexis et Conrad, est le siècle « des traités de commerce collectifs internationaux » (*internationalen Kollectivverträge*). Et il cite très justement comme manifestation de cette tendance : le blocus continental, la formation du Zollverein allemand, le système des traités de commerce de l'Europe occidentale (*System der Westeuropaïscher Handelsverträge*) qu'il oppose au système des traités de commerce de l'Europe centrale (*system der mitteleuropaïsche Handelsvrträge*) (1).

Il y a donc bien là une tendance vers une politique douanière d'union et cette tendance n'est pas restée limitée à l'Europe. En Amérique nous la voyons se manifester dans les Congrès pan-américains de Washington et de Mexico ; en Angleterre dans ces conférences où les premiers ministres des colonies viennent discuter avec

(1) V. le mot « Handelsverträge, p. 1082 et suiv.

les représentants de la mère patrie les avantages et les inconvénients d'une union douanière pan-britannique. Le XIXe siècle voit donc se manifester deux courants contraires au point de vue de la politique commerciale : d'une part un courant protectionniste qui pousse les états à s'entourer de murailles douanières toujours plus hautes afin de protéger leur marché intérieur contre la concurrence internationale de plus en plus âpre et rigoureuse. Et à côté de ce néo-mercantilisme, nous voyons surgir un courant contraire, en quelque sorte un néo-smithianisme, s'affirmant dans ces tendances à élargir les territoires douaniers, à constituer de vastes guoupements capables de se suffire à eux-mêmes, de vivre d'une vie autonome. Il y a là une transaction nécessaire entre un protectionnisme trop étroit et les progrès de la solidarité internationale qui se traduisent par des congrès, des conventions, des ententes, des alliances internationales. Ce rapprochement des Etats les uns des autres, cette pénétration réciproque des peuples. des institutions, des idées est la conséquence naturelle de l'activité toujours plus intense des relations internationales. Elle constitue une marche en avant vers cet idéal social qui assurera la prospérité des nations dans une paix universelle. Elle est la mise en pratique de cette noble et généreuse idée de solidarité qui domine les relations non seulement entre individus mais aussi entre nations.

En présence de ce mouvement, les peuples ont songé

à rapprocher leurs systèmes douaniers, à allier leurs intérêts communs, à apporter plus d'unité dans leur politique commerciale, et les économistes ont pu croire que l'ère des unions douanières allait s'ouvrir et que le XIXe siècle ne serait pas seulement le siècle de la concentration industrielle, mais aussi de la concentration des nations.

Au moment de la conclusion des traités de commerce de 1892, le comte de Caprivi parlait de « la création de ces vastes empires, ayant conscience de leurs forces et s'apprêtant à se clore les uns contre les autres : « Nous avons affaire, disait-il, à de grands Etats qui bientôt entreront en lutte. La scène de l'histoire du monde s'est élargie, ses proportions se sont modifiées, et tel Etat qui a joué un rôle dans l'histoire comme une grande puissance européenne peut aujourd'hui, au point de vue de sa force matérielle, être classée au rang des petits Etats. Si les Etats européens veulent maintenir leur situation économique actuelle dans le monde, ils ne le peuvent, à mon avis, que s'ils sont capables de s'unir. Il n'est pas impossible qu'un jour vienne où ils devront reconnaître qu'ils ont une tâche plus noble à remplir que celle qui consiste à se combattre mutuellement. Ils seront alors conduits à unir leurs forces pour triompher dans cette lutte économique pour l'existence. » (1)

De même les économistes, en Allemagne comme en

(1) Discours au Reichstag en 1891.

France, signalaient à cette même époque ce groupement économique des Etats de l'Europe centrale comme une première manifestation des tendances de la politique commerciale de l'avenir. M. Leroy-Beaulieu, dans un article consacré à ces traités de commerce de 1892, déclarait que l'idée de vastes groupements commerciaux était et serait de plus en plus « une des nécessités de notre civilisation. » (1) Depuis, ces tendances se sont toujours accusées davantage, et aujourd'hui la question des unions douanières fait l'objet de l'attention générale, surtout à la veille du renouvellement de ces fameux traités de l'Europe centrale.

Il est donc inutile d'insister davantage sur l'intérêt qu'offre cette question de politique commerciale dont nous abordons l'étude. Il s'agit, en somme, de déterminer quelles seront les tendances de cette politique dans l'avenir et de rechercher si l'idée de l'union douanière est appelée à jouer un rôle de plus en plus important, ainsi qu'on l'a soutenu. Pour apprécier le présent, il faut connaître le passé, et c'est pourquoi nous essayerons de grouper dans un cadre restreint les principales manifestations qui se sont produites ; nous retracerons l'histoire des unions douanières qui ont été réalisées, de celles qui

(1) Paul Leroy-Beaulieu. Les traités de commerce de l'Europe centrale, les conventions commerciales entre les Etats d'Amérique et le régime douanier de la France, *Revue des Deux-Mondes*, 1er février 1892.

ont été projetées et, sur cette base historique, nous tenterons d'asseoir une conclusion sérieuse.

La tâche est difficile, parce que nous ne trouvons à citer en France aucun ouvrage sur les unions douanières, ayant une portée générale. Sans doute, nous ne pouvons passer sous silence les ouvrages de MM. Richelot (1) et Worms (2), qui présentent un très réel intérêt, mais ces études de haute valeur sont limitées à un cadre restreint. Ces auteurs n'étudient que l'histoire de l'association douanière allemande, et si l'on trouve dans ces remarquables monographies quelques idées générales, quelques larges vues sur l'avenir, ces travaux ne donnent pas et ne pouvaient pas donner, à l'époque où ils étaient écrits, une idée complète sur la question des unions douanières qui a donné lieu depuis à de nombreuses discussions.

Nous n'avons donc pas de guide en France pour nous conduire dans le dédale de projets épars dans des brochures, des articles de revues, ou même de journaux quotidiens, et nous pouvons dès maintenant demander des circonstances atténuantes si nous avons laissé échapper quelque projet resté sans doute au second plan.

En Allemagne, par contre, la question a été étudiée récemment à un point de vue général. L'éminent pro-

(1) H. Richelot. *L'Association douanière allemande, ou le Zollverein* : son histoire, son organisation, ses relations avec l'Autriche, ses résultats, son avenir. 1re édition 1845, 2e édition 1859. Paris.

(2) E. Worms. *L'Allemagne économique ou Histoire du Zollverein allemand*, Paris, 1874.

fesseur de la Faculté de Berlin, M. E. Francke, a tenté de rassembler dans un ouvrage court, mais très substantiel, *les principaux projets d'union douanière de l'Europe centrale émis dans ces dix dernières années (1890-1900)* (1). » Nous ne pouvons que regretter qu'il n'ait pas poussé plus loin dans le passé sa remarquable étude dont nous nous sommes largement servi au cours de notre travail. L'éminent auteur se place surtout au point de vue historique; il se montre très réservé dans ses conclusions. Sans doute, il n'est pas hostile à une union douanière de l'Europe centrale dans laquelle il voit un instrument de paix, mais à la question : Cette union se réalisera-t-elle ? il répond par un point d'interrogation.

A côté de cet ouvrage émané d'un théoricien de haute valeur, qui s'est spécialement occupé de politique commerciale, nous devons mentionner dans la littérature allemande l'œuvre plus récente de deux praticiens : M. Egner, inspecteur des douanes, et M. Schuemacher, vérificateur des douanes. Bien que portant un titre plus général : « *Questions brûlantes agrariennes, douanières et commerciales* » cet ouvrage est presque exclusivement consacré à la question des unions douanières. Il est conçu dans un esprit différent de l'ouvrage de M. Francke. Les auteurs sont d'ardents défenseurs des

(1) « Zollpolitische Œinigungs bestrebungen in Mitteleuropa während des letzten Jahrzehnts », dans le *Beiträge zu neuesten Handels politik Deutschlands*, vol. I, année 1900. Vol. XC, des *Schriften des Vereins für Socialpolitik*.

(2) *Brennende Agrar Zoll und Handelsfragen*, Karlsruhe, 1902.

unions douanières dans lesquelles ils voient la politique commerciale de l'avenir, et tandis que le théoricien entourait sa conclusion de nombreuses réserves, les praticiens affirment avec une foi inébranlable dans l'avenir: « L'Union douanière de l'Europe centrale se réalisera d'une façon aussi certaine que devait se réaliser le Zollverein allemand. Elle se réalisera dès que les puissances européennes auront compris l'impuissance de la politique d'égoïsme qui a dominé jusqu'à aujourd'hui. Elle se réalisera lorsque ces puissances auront reconnu la nécessité inéluctable d'une action économique commune pour organiser la défense contre la concurrence écrasante des pays d'outre-mer, elle se réalisera quand ces puissances auront compris toute la portée pratique de cet appel lancé par l'Empereur d'Allemagne : « Peuples de l'Europe protégez vos biens « sacrés ! (1) ». Ce passage résume bien la thèse de ces auteurs ; mais l'idée revient fréquemment sous leur plume ; on la trouve dans leur préface, comme dans leur conclusion (2). Peut-être y a-t-il dans ces vues un

(1) Egner et Schulmacher. *Op. cit.*, ch. IX, *Mitteleuropaïsche Zollunion*, p. 123.

(2) V. p. 7 : « Notre travail ne restera pas sans utilité si nous sommes parvenus, par nos efforts, à convaincre une partie de nos lecteurs que les peuples de l'Europe centrale sont menacés par le danger d'une invasion des produits d'outre mer, et si nous avons atteint ce but élevé de les persuader que le seul moyen de défense contre ce danger c'est la réalisation d'une alliance douanière et commerciale entre les pays menacés. » V. p. 147 *in fine* : « Les circonstances sont plus fortes que la volonté humaine et avec le concours ou malgré l'opposition de cette volonté l'Union douanière de l'Europe centrale se réalisera. » V. aussi p. 375.

optimisme exagéré, mais on ne saurait le reprocher à ces auteurs. Quand on veut convaincre, il faut tout d'abord être convaincu soi-même.

Quant à nous, nous ne songeons à convaincre personne ; nous nous bornons à grouper les diverses manifestations qui se sont produites en faveur des unions douanières et après une étude aussi impartiale que possible, nous essayerons d'apprécier le mérite et les chances de réalisation de nombreux plans qui ont été élaborés.

Nous insisterons sur les plans qui ont été émis en France plus longuement que ne l'ont fait les auteurs allemands que nous avons cités, mais nous attacherons une grande importance à ceux qui ont été développés à l'étranger puisque la question des unions douanières est avant tout une question internationale.

Nous n'avons pas la prétention de trancher définitivement un problème des plus complexes, qui ne relève pas seulement de la science économique, mais aussi de la politique internationale et de l'histoire. Pour l'examiner sous toutes ses faces, pour en fouiller tous les détails, il faudrait une connaissance approfondie de la vie politique économique et sociale des unités territoriales qu'il est question de fusionner.

Cette connaissance, nous ne prétendons pas la posséder, mais nous croyons qu'une étude embrassant dans leur ensemble les projets d'union douanière du passé et ceux du présent, pourra donner une idée plus

exacte et plus complète de la question que les brochures ou articles de revues parus jusqu'à ce jour. En la tentant, nous répondrons du moins à une proposition qui fut faite au congrès international du commerce et de l'industrie, tenu à Paris en juillet 1900, où un congressiste, M. Sève, délégué du Cobden Club, demandait de : « recommander aux sociétés d'économie politique et aux chambres de commerce répandues par le monde, l'étude de la question du groupement des nations en unions douanières (Zollverein américain, Zollverein britannique, Zollverein slave, Zollverein continental, afin de régler les traités de commerce sur des bases franchement libérales (1). Le vœu ne fut pas voté mais la question n'en reste pas moins posée, discutée dans l'Europe toute entière. Elle mérite donc d'être étudiée...

(1) Publication des travaux, discussions et résolutions du Congrès, par MM. J. Hayem et Schloss, p. 137.

PREMIÈRE PARTIE

ETUDE THÉORIQUE

CHAPITRE PREMIER

LES UNIONS DOUANIÈRES AU POINT DE VUE POLITIQUE

La vie économique des Etats est trop intimement mêlée à leur vie politique pour qu'un évènement modifiant la première, n'exerce aucune influence sur la seconde. Aussi, la convention d'union douanière qui est avant tout un phénomène d'ordre économique et fiscal, pourra-t-elle souvent modifier la situation juridique des Etats contractants au point de vue du droit international public. C'est en nous inspirant de ces considérations que nous avons cru devoir consacrer une partie de cette étude aux unions douanières au point de vue politique. Nous étudierons donc dans deux sections quel peut être le rôle politique des unions douanières et comment on peut les distinguer en tenant compte de la situation juridique des Etats qui en font partie.

Section Première

LE ROLE POLITIQUE DES UNIONS DOUANIÈRES

On a parfois attribué aux unions douanières une très grande importance au point de vue du Droit international public

« Elles semblent destinées, disaient, en 1877, MM. Funck, Brentano et Sorel, à prendre dans le droit des gens moderne, la place qu'occupaient dans le droit des gens de l'ancien régime, les liens de parenté entre les familles souveraines. Mais les perturbations qu'elles peuvent entraîner dans le système général des Etats et le droit public de chacun d'eux, sont bien plus profondes parce que les alliances qui résultent des unions douanières sont bien plus solides. Les liens de famille entre souverains n'unissaient que des personnes ; un calcul les avait rapprochées, un autre pouvait les séparer. Les liens fondés par l'union douanière prennent leur attache au cœur même des nations et s'appuient sur leurs intérêts les plus essentiels ». (1)

Il n'est pas douteux que la pénétration réciproque des hommes, des institutions et des mœurs qui est la suite nécessaire de la suppression des barrières douanières n'établisse des liens étroits entre les Etats. A ce titre, l'union douanière symbolise la solidarité internationale et paraît porter en elle le germe de la paix.

Mais nous craignons que les éminents jurisconsultes du Droit des Gens que nous citions tout à l'heure n'aient fondé de trop grandes espérances sur les unions douanières, envisagées au point de vue du droit public. A notre avis, les unions douanières ont pu jouer un rôle

(1) Funck, Brentano et Sorel. *Précis du Droit des Gens*, édit. 1877, p. 175.

politique dans le passé ; leur rôle dans l'avenir sera de nature surtout économique.

Dans le passé, en effet, les unions douanières ont pu contribuer à la formation territoriale des Etats européens. C'est ainsi que le Zollverein allemand a été la base solide sur laquelle a pu s'édifier le puissant Empire allemand, l'unification politique se trouvant ainsi facilitée par l'unification douanière. Dans d'autres cas, au contraire, l'unification politique a précédé l'unification douanière, mais cette dernière est venue consolider la situation juridique de l'Etat déjà formé ; c'est notamment ce qui s'est passé en France.

Mais, aujourd'hui, la carte de l'Europe paraît fixée pour un temps indéterminé et les fusions d'Etats ayant déjà acquis leur autonomie politique et constituant des personnalités juridiques dans la vie internationale nous paraissent assez peu probable. Ces Etats sont trop désireux de conserver leur personnalité et leur autonomie pour se prêter à la réalisation de projets d'unions douanières pouvant aboutir à une absorption politique. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point et de montrer que c'est cette crainte d'une absorption politique qui a longtemps fait hésiter certains Etats allemands à accéder au Zollverein, que cette même crainte a fait obstacle à la réalisation d'une union douanière entre la France et la Belgique, entre la Hollande et l'Allemagne, entre cette dernière puissance et l'Autriche-Hongrie.

Le rôle politique de l'union douanière paraît donc

passer au second plan ; bien plus, il paraît faire obstacle aux nouveaux projets d'union douanière et on voit dès lors combien il est important de rechercher si l'union douanière doit toujours et inéluctablement conduire à l'absorption politique.

On l'a soutenu, et c'est la théorie que développait récemment M. Baudin, en se basant sur l'histoire du Zollverein allemand. « En Allemagne, disait-il, il n'est guère contesté aujourd'hui que le Zollverein ait été pour la Prusse un instrument incomparable de domination. Elle l'a forgé à son usage. Avant l'heure où elle a pu, docile aux inspirations de Bismarck, frapper le coup décisif qui a assommé l'Autriche et soumis ses alliés, elle a parlé au nom de l'Allemagne. Avant de créer l'Empire elle a organisé sa vie économique ; avant de le proclamer elle l'a mis au monde. » (1)

Cette opinon nous paraît trop absolue. En cette matière on s'est laissé trop facilement entraîner à généraliser les conclusions que l'on a dégagées de l'étude de l'association douanière allemande. Le Zollverein allemand est un type d'union douanière, mais il peut y en avoir d'autres, et nous ne croyons pas que l'on puisse conclure d'un unique exemple que l'union douanière

(1) Baudin. *Forces perdues*, Paris, 1903. V. aussi Bonfils : *Précis de Daoit internatioual public*, n° 919 : « Une union douanière entre deux ou plusieurs Etats en associant les populations de la manière la plus sensible, en unissant leurs besoins matériels et leurs aspirations quotidiennes en accompagnant l'échange des produits de l'échange des idées sera fatalement un acheminement vers une union politique plus complète ! »

est un acheminement fatal vers une union politique plus étroite.

Faut-il alors se ranger parmi les partisans de l'opinion opposée et dire, avec M. de Molinari « Que des Etats différents peuvent supprimer les barrières qui les séparent et constituer une association douanière au profit de leur développement industriel et fiscal sans porter la moindre atteinte à leur indépendance. »

C'est là encore une opinion trop absolue, et nous croyons qu'il faut, en réalité, distinguer suivant les circonstances dans lesquelles l'union douanière se réalise, pour décider si elle a des chances d'aboutir à une union politique. En se plaçant à ce point de vue, MM. Funck, Brentano et Sorel déclarent très judicieusement : « L'union douanière entre un Etat faible et un Etat plus fort n'est qu'un acheminement vers l'union politique et elle y aboutit d'autant plus vite que les bénéfices de l'union sont plus rapides et plus éclatants. L'union, qui semble d'abord n'avoir d'autres résultats que le développement de la richesse publique, conduit à l'hégémonie de l'Etat le plus puissant sur ses associés. » (1) Et on peut en trouver la preuve dans l'histoire du Zollverein allemand que nous retracerons plus loin.

Quand il s'agit, au contraire, d'unions douanières conclues entre des Etats de forces économiques et poli-

(1) Funck, Brentano et Sorel. *Op. cit.*, p. 175.

tiques équivalentes, « elles peuvent être bienfaisantes pour les contractants et loin de porter atteinte à leur indépendance, elles peuvent les aider à la défendre contre les entreprises ambitieuses d'Etats plus puissants. Ces unions sont dans l'intérêt général de tous les Etats. Il serait inutile et dangereux de les combattre : ce serait inutile, car si les Etats les concluent, c'est qu'elles reposent sur une nécessité ; ce serait dangereux, car on pousserait ces Etats à chercher dans une union avec un Etat plus puissant les ressources qu'ils n'auraient pu trouver dans une association avec ses égaux. »

Nous croyons, avec MM. Funck, Brentano et Sorel, que la force économique et politique des Etat contractants est un des facteurs qui peut modifier le caractère de l'union économique et la transformer en une union politique. Si les Etats sont égaux, un équilibre pourra se produire ; mais cet équilibre dépend encore, à notre avis, du nombre des Etats contractants. Supposons, par exemple, qu'une union douanière se réalise entre l'Allemagne et la Hollande, celle-ci aura de grandes chances d'être absorbée politiquement, mais si l'union embrasse en même temps la Belgique et la Suisse, cette absorption sera moins probable. Les petits Etats coalisés pourront équilibrer la puissance politique du plus fort. — Il y a enfin un troisième élément important à noter, c'est le degré de fusion que l'union douanière entraînera. Nous avons déjà dit que la notion d'union

douanière pouvait varier depuis l'union parfaite jusqu'au simple traité de commerce. Suivant qu'elle sera plus ou moins intime, l'union douanière aura plus ou moins de chance de se transformer en une union politique. (1) On voit donc que la question de savoir si l'union douanière conduit fatalement à l'union politique ne saurait être tranchée *a priori* ; elle dépend des circonstances dans lesquelles l'union se réalise et de la situation juridique des Etats contractants au point de vue du droit international public. Nous sommes ainsi amenés à distinguer les différentes catégories d'unions douanières en tenant compte de leur organisation.

Section II

CLASSIFICATION DES UNIONS DOUANIÈRES AU POINT DE VUE POLITIQUE

On distingue, en droit international public, l'Etat simple et l'Etat composé 2). Or, l'union douanière peut se réaliser au sein d'un Etat simple, entre les différents

(1) La question inverse : L'union politique suppose-t-elle nécessairement l'union douanière ? doit-elle être tranchée négativement ? Nous avons déjà indiqué que l'unité politique précédait en général l'unité douanière. Le Zollverein n'est qu'une exception à cette règle générale. Aussi, avec raison, M. Novicow, dans son ouvrage : *La Fédération de l'Europe* (Paris, 1901), déclare que l'unité politique de l'Europe ne suppose pas nécessairement une union douanière européenne. V. p. 210.

(2) Bry. *Précis élémentaire de Droit international public*, n° 33 et suiv.

membres de l'Etat composé ou enfin entre deux Etats simples. Nous qualifierons la première d'union douanière interne, la seconde d'union douanière mixte, et la troisième d'union douanière externe, et nous envisagerons chacune de ces différentes situations en l'illustrant par un exemple.

I. *Union douanière réalisée dans l'Etat simple ou Union interne.* — Les Etats simples jouissent, pour la plupart aujourd'hui, à la fois de l'unité politique et économique. Mais bien souvent l'unification politique a précédé l'unification douanière, et c'est notamment le cas de la France. Quand, sous l'action de la royauté et de la bourgeoisie, le régime féodal a été détruit, on a pu dire que l'unité politique et territoriale de la France était réalisée. Les douanes intérieures n'en subsistaient pas moins, et Colbert fit le premier pas dans la voie de l'union douanière interne de la France en supprimant les barrières qui séparaient *les douze provinces des cinq grosses fermes.* Le tarif de 1664, qui devait les régir, réunissait en un seul droit d'entrée et de sortie les anciens droits de rêve, de haut passage, de traite domaniale, etc. (1). Ce droit était perçu aux frontières de l'union et la circulation des marchandises était entièrement libre à l'intérieur. Mais la réforme ne fut que partielle. Il n'y avait pas encore une centralisation

(1) Sur cette réforme, voir Amé : *Etude sur les tarifs de douanes et les traités de commerce.* — Rougier : *La liberté commerciale, les douanes et les traités de commerce.* — Stourm : *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, etc.

suffisante pour que Colbert put vaincre toutes les résistances, et à côté de l'union des cinq grosses fermes subsistaient : les *Provinces réputées étrangères* qui n'avaient pas adhéré au tarif de 1664 et conservaient une multitude de droits (douanes de Lyon, Valence, etc.) et les *Provinces à l'instar de l'étranger effectif* qui commerçaient librement avec le dehors mais non avec la France. A diverses reprises les vices de ce régime furent attaqués, mais il ne devait disparaître que par la loi du 5 novembre 1790, qui abolit les traites à l'intérieur, les remplace par un tarif unique, et condamne ces barrières intérieures qui « rendent différentes parties de l'Etat étrangères les unes aux autres ». On pourrait multiplier les exemples, car la plupart des Etats ont connu autrefois les barrières intérieures avant que l'idée de douane telle que nous la concevons aujourd'hui ait été dégagée, et on pourrait aussi citer des Etats où les douanes intérieures subsistent encore (1).

On peut rapprocher de l'union douanière interne réalisée au sein de l'Etat simple, l'union douanière réalisée dans l'union incorporée. Celle-ci suppose la fusion de plusieurs royaumes en un seul Etat ; elle ne se différencie de l'Etat simple que sur un point : certaines lois et une administration spéciale peuvent subsister pour

(1) C'est le cas de la Chine où des douanes intérieures ont été établies en 1853 sous le nom de *Likin*. Les besoins du trésor impérial ont rendu définitive cette taxe qui devait être provisoire. V. Théry, *Le Péril jaune*, p. 90.

une partie de l'union. C'est la situation de la Grande-Bretagne depuis la suppression du parlement d'Irlande en 1800. Or, l'union douanière interne n'a été parfaite qu'en 1826 (1), entre l'Angleterre et l'Irlande.

Nous n'insisterons pas longuement sur ces unions internes qui ont un caractère fiscal et dont les avantages ne sont pas contestés par personne. Elles ont pu soulever de violentes oppositions, mais leurs résultats ont toujours été heureux. Seulement on ne saurait conclure que par cela seul que les unions douanières internes sont avantageuses, les unions externes, c'est-à-dire entre deux états autonomes, doivent l'être également. Les deux situations sont bien différentes quoique les libres-échangistes l'aient souvent nié. Si, par suite de l'union douanière interne, il se produit des déplacements de population, d'industries ; si certaines provinces voient leur situation péricliter au profit d'autres provinces, c'est une partie du pays qui gagne ce que perd l'autre ; mais quand il s'agit d'une union douanière externe, c'est une nation qui gagne ce que perd l'autre, et il y a lieu d'intervenir au point de vue national (2).

II. L'*Union douanière mixte, c'est-à-dire réalisée dans l'Etat composé.* — L'Etat composé peut revêtir différents aspects et constituer une union personnelle, une union

(1) Bry. *Histoire industrielle et économique de l'Angleterre depuis les origines jusqu'à nos jours*, Paris, 1900, p. 603.

(2) Comp. Gides, *Principes d'économie politique*, p. 311 et la note, édit. 1901.

réelle, une confédération d'Etats, un Etat fédéral, un Empire fédéral.

L'*Union personnelle* consiste dans la réunion accidentelle de deux Etats sous la puissance d'un même prince. Elle est essentiellement temporaire et n'entraîne pas la fusion des deux Etats au point de vue de la personnalité internationale. Le lien est donc assez lâche et n'entraîne pas nécessairement l'union douanière. Il peut d'ailleurs exister entre deux pays qui ne sont pas voisins l'un de l'autre, et alors il ne saurait être question d'une véritable union douanière et de la suppression des frontières douanières communes. C'était le cas de l'union personnelle établie par l'acte final du Congrès de Vienne en 1815 entre la Hollande et le Grand duché de Luxembourg. Depuis 1867 le Luxembourg est un état neutre, mais il fait partie du Zollverein allemand depuis 1842.

L'*Union réelle* est plus intime ; elle donne aux Etats-Unis une personnalité internationale unique mais les lois et les institutions politiques restent distinctes.

Plusieurs Etats à l'intérieur, un seul à l'extérieur telle est la caractéristique de l'union réelle. Etant plus intime que la précédente, cette union aura souvent pour conséquence une union douanière. C'est le cas de l'Autriche-Hongrie. La constitution promulguée le 22 décembre 1867 établit le dualisme de la monarchie austro-hongroise, et crée une union réelle entre la Transleithanie et la Cisleithanie. C'est du moins l'avis

de la majorité des jurisconsultes du Droit des Gens, car la question a été discutée. Chacune des deux nations a son ministère et son parlement, mais en vertu d'un compromis certaines affaires sont réglées en commun par des délégations. Ce sont les affaires étrangères, les questions financières. Le compromis assure aussi l'unité douanière des deux pays. Cette unité douanière ne s'est pas d'ailleurs réalisée sans peine, puisque ce n'est qu'en 1775 que les barrières intérieures qui séparaient les divers territoires autrichiens ont été abolies, tandis qu'une ligne de douane subsistait jusqu'en 1850 entre la Cisleithanie et la Transleithanie. A cette date cette barrière douanière fut supprimée sur l'initiative du prince de Schwartzemberg pour faciliter l'accession de l'Autriche-Hongrie au Zollverein allemand.

Le plan échoua mais l'union douanière austro-hongroise subsista et fut confirmée par le compromis de 1867. Tous les dix ans la convention d'union douanière doit être renouvelée, et à chaque renouvellement son maintien a été vivement discuté (2). Le parti radical,

(1) V. Bonfils : *Manuel du Droit international*, 1898, p. 167 et suiv. ; Le Fur : Etat fédéral et confédération d'Etats, *Thèse* Paris, 1896, p. 318 et suiv. ; Egner et Schuemacher, *Op. cit.*, p. 253.

(2) La question financière n'a pas été moins vivement discutée aux époques du renouvellement du compromis. Il s'agit de fixer la part contributive aux frais communs (*die Quote*) de chacune des parties de la monarchie. Les frais communs sont, en effet, couverts par le produit des droits de douanes et, comme cela ne suffit pas, un supplément est perçu sous le nom de *Matricularbeitræge*. La base de répartition (*Quotenschlüssel*) était d'abord de 70 0/0 pour l'Autriche, 30 0/0 pour la Hongrie ; mais ces chiffres ont été transformés

dans les deux parties de la monarchie austro-hongroise, est imbu de tendances séparatistes. En Hongrie, ce parti de l'indépendance qui a été représenté par la brillante lignée des Kossuth exerce une réelle influence : Laissant de côté le point de vue militaire et politique, nous nous bornerons à signaler ses aspirations économiques. Il soutient que sous le régime de l'union douanière la Hongrie, malgré ses efforts, ne pourra jamais se doter d'une industrie nationale et restera toujours tributaire de l'Autriche (1). Dès le premier renouvellement du compromis, en 1887, le parti séparatiste avait exercé une certaine opposition ; il avait même paru avoir gagné à sa cause le ministre hongrois Koloman Tisza, mais le ministère hongrois fit triompher la cause de l'Union douanière et voici comment il justifiait son maintien dans un exposé qu'il publiait : « Le maintien absolu de l'union douanière sera un inéluctable bienfait. Non seulement il ne faut pas rétablir les barrières douanières qui ont existé jusqu'en 1850 mais il faut resserrer l'union. Les contrées purement agricoles ont retiré autant d'avantages de l'union douanière que les contrées spécialement industrielles, et il est très difficile de répondre à cette question : Quelle est la partie de l'Empire qui y

en 65.4 et 34.6, non par la délibération des deux Parlements, mais en vertu d'une délibération de l'empereur, les deux représentations nationales ne pouvant s'entendre. (V. Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 254 et suiv.)

(1) V. Chéradame. *L'Europe et la question d'Autriche au seuil du XX^e siècle*. Paris, 1901, p. 82 et suiv.

a le plus gagné ? » Le gouvernement hongrois insistait sur ce point que les agriculteurs hongrois avaient intérêt à se réserver le marché de l'Autriche.

Si l'union douanière était rompue le marché autrichien pouvait être inondé par les produits du sol de l'Amérique, de la Russie et des provinces Danubiennes ; il indiquait d'autre part que les industriels autrichiens trouvaient dans la Hongrie le débouché naturel pour leurs produits fabriqués. Les deux pays se complétaient donc au point de vue économique ; leur union en faisait un tout économique et le maintien de cette union devait être le premier but à atteindre. Le second but consistait à établir le tarif protégeant leurs frontières « de façon à ce que les intérêts spéciaux des deux monarchies fussent également satisfaits ». L'union douanière fut donc maintenue en 1877 (1). En 1887 la question se posa à nouveau dans les mêmes termes et fut résolue de même (2). En 1897 l'entente ne peut se faire et le compromis fut prorogé à deux reprises d'une façon provisoire en 1897 et en 1899, en vertu d'une ordonnance impériale. Après cette succession de régimes provisoires, une entente est intervenue entre les deux gouvernements au sujet d'une alliance douanière et com-

(1) *Economiste français* du 28 juillet 1877. L'union douanière austro-hongroise, p. 105.

(2) *Economiste français* du 10 octobre 1885, p. 441 : Lettre d'Autriche, et n° du 5 juin 1886 : Le compromis austro-hongrois et l'exposé des motifs relatif à l'union douanière et commerciale, p. 701.

merciale dans la nuit du 31 décembre 1902, mais la fâcheuse situation parlementaire ne permet pas trop d'espérer que le compromis soit voté avant les négociations pour le renouvellement des traités de commerce de 1892 et on se trouvera alors en présence d'une situation difficile (1).

Si le renouvellement de l'union austro-hongroise est devenu toujours plus difficile cela tient tout d'abord à ce que le mouvement nationaliste devient de plus en plus intense dans les deux parties de la monarchie. Sous l'influence du Pangermanisme, dont M. Cheradame (2) a si nettement montré la force envahissante, les progrès et les dangers, l'Autriche voit se développer des tendances en faveur d'une séparation douanière et d'une nouvelle union douanière avec l'Allemagne. De plus, en dehors de ces considérations politiques que nous nous hornons à indiquer, on fait valoir des considérations économiques auxquelles on n'attribue pas moins de valeur (3). Les industriels hongrois réclament une protection suffisante pour développer leur industries naissantes et sont d'ardents partisans de la séparation douanière. On peut en trouver une preuve dans la résolution votée par le Congrès des Chambres de commerce hongroises tenue en septembre 1902 : « Il

(1) V. Kolmer. La vie politique et parlementaire en Autriche, *Revue politique et parlementaire* du 10 juillet 1902 et 10 juillet 1903.

(2) Chéradame. *L'Europe et la question d'Autriche au seuil du XX^e siècle.*

(3) V. Francke. *Op. cit.*, p. 231.

y a lieu à partir de 1908 de séparer la Hongrie de l'Autriche au point de vue douanier et de conclure avec celle-ci un traité qui assure aux produits bruts de la Hongrie le marché autrichien. » Or, les industriels commencent à jouer un certain rôle et à influencer la politique économique transleithane. Leurs progrès sont tellement importants que le docteur Menger pouvait dire à la Chambre des députés autrichienne (1) : « Il est injuste de prétendre que la Hongrie soit un état purement agricole. La Hongrie exporte annuellement en Autriche plus de 300 millions de florins de produits fabriqués et mi-ouvrés, l'Autriche n'exporte que le double en Hongrie et cependant on la considère comme un état à production industrielle prépondérante. »

Et cependant, malgré ces arguments politiques, malgré ces considérations économiques, nous croyons que la séparation douanière serait préjudiciable aux deux fractions de la monarchie austro-hongroise. L'industrie hongroise travaille avec les capitaux autrichiens : or, la séparation douanière les détournerait de la Hongrie qui devrait se tourner vers l'Allemagne. C'est d'ailleurs ce que souhaite les Pangermanistes allemands. « Les Hongrois, dit le docteur Hasse, ne pourront se libérer économiquement de l'Autriche qu'avec l'aide des capitaux et des ingénieurs allemands. (2) » Mais la concurrence allemande serait bien plus redoutable que la con

(1) Séance du 24 avril 1902.

(2) V. sur ce point Chéradame. *Op. cit.*, p. 173 et suiv.

currence autrichienne pour l'industrie hongroise qui aurait tout à perdre dans cette évolution économique. Quant à l'Autriche elle se fermerait sans compensation un débouché important. Aussi les économistes qui ont envisagé avec impartialité la situation, se sont toujours prononcés en faveur du maintien de l'union douanière.(1) Ces deux pays se complètent économiquement, et s'il est vrai que l'avenir appartient aux grands territoires douaniers, il faut avouer que le moment paraît mal choisi pour opérer une scission inspirée surtout par les passions politiques. « Si on peut espérer, écrit le secrétaire de la Chambre de commerce de Vienne, M. Heller, dans un avenir plus ou moins éloigné la réalisation d'une union douanière de l'Europe centrale, nous n'avons pas le droit de viser à décomposer en ses éléments un territoire économique qui a déjà acquis une plus grande étendue... La communauté économique entre l'Autriche et la Hongrie peut avoir ses inconvénients et les a sans aucun doute. Nous n'en devons pas moins la maintenir fermement, car ce serait com-

(1) En ce sens : Egner et Schuemacher, *Op. cit.*, p. 235 Ces auteurs citent aussi ce passage de l'économiste hongrois Stéfan von Tisza : « S'il est vrai que nous ne porterions aucune atteinte à notre indépendance économique en formant un territoire douanier commun avec l'Autriche, l'Allemagne et la France, il me semble impossible que l'on puisse critiquer l'union douanière avec l'Autriche. Le croyant le plus orthodoxe du parti de l'Indépendance peut envisager avec une entière tranquillité d'esprit la réalisation d'une union douanière qui, appréciée à sa juste valeur, ne porte aucune atteinte à l'indépendance nationale. »

mettre un *anachronisme économique* que de morceler ce territoire (1) ».

A côté de ce remarquable exemple d'une union douanière intervenant entre deux pays unis au point de vue politique par une union réelle, nous pourrions en citer d'autres et notamment mentionner l'union douanière qui a existé entre la Suède et la Norvège : cette union n'existe plus aujourd'hui, et cela même nous montre que l'union douanière n'est pas la conséquence nécessaire de l'union réelle si elle en est la suite naturelle.

L'Etat composé peut encore se présenter sous la forme d'une confédération d'Etats ou d'un Etat fédéral, suivant que les organes communs de l'association ont une importance plus ou moins grande. Il est incontestable que cette association politique permanente facilite l'union douanière qui se réalise soit après un certain temps, comme cela s'est produit en Suisse, et aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord, soit immédiatement, au moment même où la constitution fédérative entre en vigueur comme cela s'est produit pour la Fédération australienne... En effet les articles 88 à 96 de cette constitution entrée en vigueur en 1901 (1er janvier) établissent le libre-échange entre les états australiens entrant dans la confédération. Sans doute des mesures transitoires ont dû être prises afin d'atténuer les inconvénients qu'aurait pu avoir une brusque suppression de

(1) *Handelsmuseum de Vienne*, 6 septembre 1900.

ces barrières douanières intérieures soit au point de vue finance, soit au point de vue économique pour chaque Etat. De plus, des faveurs spéciales ont été accordées à la Western Australia a raison de sa situation économique précaire (1 . Sous cette réserve on peut dire que l'union douanière a été réalisée au moment même où la constitution entrait en vigueur.

III. *Union douanière externe ou entre Etats autonomes.* — Avec ce dernier terme de notre classification, nous arrivons à la véritable union douanière, celle qui n'est pas le complément logique d'une union politique existant déjà d'une façon plus ou moins complète. Tandis que l'union douanière interne est aisément réalisable, et apparaît comme la suite logique de l'unification politique, l'union externe apparaît au contraire comme tout à fait exceptionnelle parce que les Etats contractants redoutent la perte de leur autonomie politique.

Elle n'aura donc des chances d'aboutir, à notre avis, que tout autant qu'elle respectera d'une façon absolue cette autonomie, et que tout autant que ses promoteurs se résoudront à se placer au point de vue purement économique. Les liens qu'engendrera entre deux ou plusieurs Etats, l'union douanière externe, devront être assez souples et assez lâches pour ne porter aucune

(1) L'art. 95 de la Constitution lui permet, pendant un laps de temps de cinq ans, à dater de l'application des droits de douane uniformes pour tous les Etats, de frapper de certains droits les produits importés sur son territoire, mais qui ne viennent pas originairement de l'extérieur du Commonwealth.

atteinte à l'organisation politique des Etats qui en feront partie. Elle n'aura quelques chances de succès que tout autant qu'elle sera purement économique.

Cette idée fondamentale dominera, désormais, notre étude ; nous nous efforcerons de démontrer que les unions douanières modernes ne peuvent plus être conçues et édifiées sur l'ancien modèle du Zollverein allemand et nous déterminerons quelle est la forme nouvelle qu'elles doivent revêtir.

CHAPITRE II

LES UNIONS DOUANIÈRES AU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

En nous plaçant au point de vue du droit international, nous avons brièvement indiqué dans le chapitre précédent l'influence que les unions douanières pourvaient exercer sur la vie politique des Etats ; puis classant les unions douanières au point de vue du droit public, nous avons distingué celles qui se réalisent au sein de l'Etat unitaire, de l'Etat composé, pour arriver aux unions externes intervenant entre deux Etats autonomes. C'est de ces dernières que nous nous occuperons désormais uniquement en nous plaçant au point de vue économique. Dans une première section nous déterminerons le rôle qu'elles peuvent jouer dans la vie économique des Etats ; dans une seconde section nous essayerons de les classer en tenant compte de leur organisation.

Section I

LE ROLE ÉCONOMIQUE DES UNIONS DOUANIÈRES

Le rôle des unions douanières peut être très différent suivant le but que l'on veut atteindre. C'est ainsi qu'aux

yeux des libres-échangistes, l'union douanière apparaîtra comme un instrument remarquable pour supprimer progressivement les barrières douanières qui séparent les Etats du monde.

Tout autre est la conception des protectionnistes. L'union douanière est à leurs yeux un excellent moyen pour élargir le marché national, mais cet élargissement doit être limité et des barrières douanières doivent le protéger contre l'invasion des produits étrangers. D'ailleurs, parmi les protectionnistes eux-mêmes, il y a des divergences et tous n'assignent pas à l'union douanière le même but. Les uns n'y voient qu'un moyen de défense, les autres une arme pour obliger les autres Etats à faire des concessions douanières. En d'autres termes, les uns désirent une union douanière défensive les autres une union offensive. Nous sommes ainsi amenés à distinguer trois types d'unions douanières : l'union libre-échangiste, l'union défensive, l'union offensive et nous dirons un mot de chacune d'elles pour en apprécier la valeur et la portée.

I. *Union douanière libre-échangiste.* — Ainsi que nous l'avons indiqué, l'union douanière apparaît aux théoriciens du libre-échange comme un moyen pour atteindre leur idéal : la liberté commerciale absolue. Estimant avec raison qu'une réforme radicale est aujourd'hui impossible, parce que la politique douanière des principaux Etats civilisés est trop fortement orientée dans un sens ultra-protectionniste, ils voudraient pro-

gressivement réaliser l'unité douanière du monde, de même que cette unité s'est progressivement réalisée dans chaque Etat. Ils voudraient mettre au service de cette cause l'union douanière qui permettrait d'englober tout d'abord dans un même système douanier des Etats voisins rapprochés par leur situation géographique, leur état de civilisation, leurs mœurs, leur similitude de race, leur communauté d'intérêts. Une fois constituée, cette union douanière resterait ouverte et peu à peu les puissances européennes séduites par les avantages de cette organisation se décideraient à en faire partie. L'union douanière s'étendrait donc, englobant un territoire toujours plus vaste à la façon de ces cercles concentriques produits par un corps tombé dans l'eau : les barrières douanières seraient toujours plus reculées jusqu'au moment où l'*union douanière universelle* serait constituée. Telle est la conception libre-échangiste et le mot d'union douanière universelle a été effectivement prononcé à la réunion de la *Société d'économie politique, dans la séance du 5 février 1879* (1).

En réalité, il ne signifie pas grand chose et il y a même une certaine contradiction dans cette expression. Comment, en effet, parler d'union douanière le jour où il y aura plus de barrières de douane !

En somme, on le voit, dans cette conception, on veut atteindre l'idéal du libre-échange, et on croit trouver

(1) V. le compte rendu. *Journal des économistes.* Février 1879, p. 340.

dans l'union douanière une arme pour lutter contre le protectionisme. Cette conception a été celle de M. de Molinari, le chef de l'école libérale française, et un des premiers économistes qui se soient occupés de la question de l'union douanière de l'Europe centrale : elle a trouvé aussi un certain nombre de partisans parmi les économistes ou publicistes qui se sont occupés de répandre la doctrine du désarmement. M. Novicow, dans son ouvrage sur la Fédération européenne, préconise l'idée d'un Zollverein, destiné à assurer l'avènement du libre-échange absolu. Partant de cette idée, que « le droit de douane est un vol (1) », il s'efforce de démontrer que le libre-échange suppose la paix universelle, et la paix universelle le libre-échange. Il concède qu'une Fédération de l'Europe pourrait être organisée sans qu'une union douanière européenne existât, mais il croit qu'un Zollverein universel entre les nations civilisées est absolument irréalisable sans l'union politique, c'est-à-dire la Fédération (2). « Henry Georges avait déjà dit : « Si le rêve du poète venait à se réaliser, si l'humanité voyait toutes les nations de la terre unies dans la Fédération universelle, la possibilité même d'une politique de protection s'évanouirait à jamais (3) ».

Désarmement, Fédération européenne, Zollverein

(1) Novicow. *La Fédération de l'Europe.* Paris 1901, p. 82 et 83.
(2) Novicow. *Op. cit.*, p. 89.
(3) Henry Georges. *Protection ou libre-échange.* Traduction Vossion. Paris 1888, p. 50.

universel, ce sont là des idées généreuses, ce sont de beaux rêves, mais ce sont, actuellement du moins, des rêves qui ne paraissent pas réalisables, et qui ne se réaliseront pas de longtemps (1).

Placés sur ce terrain, les partisans des unions douanières ont peu de chance d'aboutir à un résultat. Cette conception se heurte à toutes les objections que l'on peut opposer au libre-échange absolu. On peut donc la considérer comme une utopie en présence des tendances protectionnistes actuelles.

II. *Union douanière offensive.* — A l'union douanière libre-échangiste, on peut opposer l'union douanière offensive. Elle est l'idéal de ceux qui voudraient, tout en maintenant les barrières douanières existant entre les Etats, renforcer ces barrières, vis-à-vis des nations dont la concurrence est menaçante par un tarif extérieur commun plus élevé. C'est encore une arme, mais non pas une arme pour combattre en faveur de la liberté commerciale absolue et de la paix. C'est une arme destinée à assurer la victoire dans la guerre douanière. Cette conception a trouvé son expression la plus remarquable dans le blocus

(1) On peut remarquer que la plupart des associations destinées à faire de la propagande en faveur du désarmement font figurer dans leur programme l'Union douanière européenne. Signalons notamment l'*Association internationale économique des Amis de la paix*, fondée par Gromier en 1865, qui déclarait, à cette date, dans son programme : « La paix sociale exige en Europe l'abolition des passeports, des péages, des octrois et des douanes à l'intérieur des pays européens. »

continental, qui n'était pas autre chose qu'une gigantesque union douanière offensive, destinée à écraser la suprématie commerciale de l'Angleterre.

III. *Union douanière défensive.* — Entre les deux conceptions trop absolues l'une et l'autre, il convient de placer l'union douanière défensive. Elle est défendue par les protectionnistes modérés ; elle est préconisée par libre-échangistes, qui ne sont pas intransigeants. C'est la conception la plus saine, celle qui serait la plus féconde en résultats, si jamais l'idée de l'union douanière devait entrer dans le domaine de la réalité. Elle constitue un terrain mixte, sur lequel libre-échangistes et protectionnistes peuvent se tendre la main. Elle reconnaît la part de vérité que contiennent l'une et l'autre doctrine, et loin de les opposer, elle cherche à les concilier. Elle reconnaît les avantages que présente, au point de vue de la division du travail, un large territoire, mais elle admet aussi que chaque peuple tienne à sa nationalité, s'efforce de la défendre et de la conserver. Aux partisans d'un protectionnisme extrême qui voudraient élever toujours plus haut les barrières douanières qui séparent les peuples, elle oppose la notion toujours en progrès de la solidarité humaine, la nécessité d'une activité internationale toujours croissante, qui tend à nouer des liens plus étroits par dessus les frontières les plus hautes Au cosmopolitisme et à l'humanitarisme des libre-échangistes

absolus, elle oppose la concurrence menaçante des Etats-Unis, la puissance des trusts et leurs dangers pour la vieille Europe.

Dans cette conception modérée, si l'union douanière n'a pas pour but la conquête, l'absorption des Etats les plus faibles par les Etats les plus forts, elle a du moins pour but d'organiser une défense rationelle contre les pays d'outre-mer.

Les partisans de l'union douanière défensive se recrutent parmi les économistes modérés ; ce sont ceux qui, en général, sont partisans des traités de commerce et voudraient arriver à une union imparfaite, au moyen d'un système de traités. C'est sur ce terrain que se sont placés, en Allemagne, M. Francke, et MM. Egner et Schuemacher. « On a prétendu, disent ces économistes, que les partisans d'une union douanière de l'Europe centrale sont les ennemis des traités de commerce. Rien n'est plus faux ; ce n'est que par des traités de commerce que le but d'une union douanière peut être atteint (1) ». C'est aussi l'opinion qu'un économiste

(1) Egner et Schuemaker. *Op. cit.*, p. 123. On trouve, il est vrai, dans cet ouvrage, certains passages qui permettraient de douter de la modération de ces auteurs, et qui semblent écrits sous l'influence des idées pangermanistes. La conclusion, notamment, est à citer. En terminant, les auteurs jettent un coup d'œil plein de confiance sur l'avenir de l'Allemagne, sur son expansion commerciale et coloniale, et ils ajoutent : « Si nous ne le voyons pas, du moins nos enfants le verront ce jour où l'Allemagne remportera la palme dans la lutte pacifique des peuples et dominera l'Europe centrale. Dans un temps qui n'est pas trop éloigné se réalisera cette prophétie que faisait Félix Dahn dans son *Chant de victoire des Allemands* :

autrichien, Joseph Grunzel, exprimait dans la séance du 23 janvier 1900, de la Société des Economistes autrichiens à Vienne, à propos de la discussion sur l'union douanière austro allemande : « Je me place résolument, disait-il, sur le terrain du traité de commerce, qui nous lie avec l'Allemagne, et je veux rechercher si nous ne pourrions régler nos relations commerciales, au moyen d'une combinaison présentant quelques-uns des avantages de l'union douanière, sans en avoir les inconvénients. »

En France on a peu étudié cette face de la question. Libre-échangistes et protectionnistes ont vu dans l'union douanière une arme nouvelle pour se combattre mutuellement et faire triompher leurs principes : ils n'ont pas vu ou n'ont pas voulu voir qu'elle pouvait être aussi un terrain d'entente. Il n'en est pas moins vrai à notre sens que c'est sous une forme intermédiaire et modérée, sous la forme des unions défensives, que ces organisations peuvent jouer un rôle

« Gloire au héros d'Armin, — Qu'on l'élève sur le pavois, — Qu'on le montre aux immortels aïeux, — Que Wodan nous donne encore — Des conducteurs tels que lui — Et le monde appartiendra aux Germains. » — Mais à cette conclusion, où les auteurs se sont laissés entraîner par un certain lyrisme, on peut opposer d'autres passages où leur modération apparaît mieux, et notamment celui-ci : « L'union politique a été souvent la suite d'une union économique, et il serait possible que l'union douanière de différents peuples de l'Europe centrale fut suivie d'un rapprochement de ces peuples ; si, dans ce cas, l'Allemagne voulait en profiter pour agrandir son territoire, nous n'hésitons pas à dire que ce serait extrêmement regrettable, » *Op. cit.*, p. 111.

utile dans la politique commerciale : mais pour faciliter leur avènement il faut développer l'activité des relations internationales en multipliant les conventions douanières entre les Etats ayant des intérêts généraux communs.

Section II

CLASSIFICATION DES UNIONS DOUANIÈRES AU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

L'union douanière peut affecter des formes très différentes dans son organisation. Tantôt elle entraînera une fusion complète des intérêts économiques de deux ou plusieurs Etats qui formeront un unique territoire douanier. Tantôt elle créera entre ces Etats des liens moins étroits et il y aura en réalité une simple alliance douanière plutôt qu'une véritable union. Tantôt l'entente portera sur le régime à déterminer pour tous les produits importés, tantôt elle ne visera que le tarif à établir pour certains produits. Tantôt elle laissera subsister deux administrations douanières, tantôt elle les fusionnera en une seule.

L'union douanière peut donc être plus ou moins intime ; elle peut fusionner divers systèmes douaniers ou simplement les rapprocher, et il convient de différencier et de classer ces différents types d'unions, de

les caractériser en fixant les principaux traits de chacun d'eux.

Cette étude mérite d'être tentée, car l'analyse de la notion de l'union douanière est restée jusqu'ici imparfaite. On a bien opposé parfois l'union douanière au traité de commerce et l'on a dit : » Les traités de commerce ont pour but de concilier les intérêts des Etats, les traités d'union douanière de les confondre » (1). La distinction est juste, mais insuffisante. Cette fusion pouvant être plus ou moins intime il est nécessaire d'en marquer les degrés. Cette classification nous permettra, nous l'espérons du moins, d'éviter certaines confusions qui se sont produites et de solutionner les difficultés qui se sont présentées.

Ces difficultés ne tiennent pas seulement à une analyse imparfaite, mais aussi à une question de terminologie. Nous employons en effet indifféremment ce terme « union douanière » pour désigner la fusion économique intime de deux Etats comme pour désigner un simple rapprochement réalisé au moyen de traités de commerce. On pourrait croire que ce défaut de terminologie, auquel nous essayerons de remédier, provient de la pauvreté de la langue française, mais, en réalité, il n'en est rien. Nous avons pu remarquer, en effet, que pendant longtemps les économistes allemands n'y ont pas échappé et cependant ils avaient à leur disposition

1) Funck, Brentano et Sorel. *Op. cit.*, p. 166.

un très grand nombre de termes. On trouve en effet tour à tour sous leur plume les mots : *Zollverein*, *Zollvereinigung*, *Zolleinigung*, *Zoltanschluss*, *Zollverband*, *Zollbündniss*, *Zollgemeinschaft*, *Zoll-liga*, *Zollkoalition*, *Wirtschaftliche Allianz*, *Wirtschaftverein*, etc., sans que l'on puisse attribuer à chacun de ces termes un sens précis et nettement déterminé (1). Il y a bien sans doute des nuances entre ces diverses expressions, mais elles n'ont pas toujours été observées et ce n'est guère que depuis quelques années que les économistes allemands approfondissant avec beaucoup de sagacité la question des unions douanières ont apporté dans leurs travaux plus de précision et de clarté (2).

C'est en nous inspirant de leurs idées que nous essayerons de grouper les unions douanières en quelques grandes catégories. Nous distinguerons d'abord les unions douanières en unions parfaites et unions imparfaites ou alliances économiques suivant qu'elles fusionnent ou se bornent à rapprocher les Etats contractants.

A un autre point de vue nous distinguerons celles qui portent sur tous les produits mentionnés par les

(1) V. Veillcovitch. *Th. doct.*, Paris, 1892. Les traités de commerce, p. 438.

(2) Parmi les économistes anglais, Sir Robert Giffen s'est aussi prononcé contre la « tyrannie des expressions en cette matière d'où il résulte que les écrivains se servent d'une expression quand ils en ont une autre en vue et que la discussion dégénère en une dispute de mots où l'on perd de vue l'intérêt vital du sujet. V. Le Rêve d'un Zollverein impérial, *Ninetcenth Century*, mai 1902, p. 696.

tarifs douaniers des pays contractants et les simples conventions douanières relatives à un produit déterminé. Pour bien caractériser ces diverses sortes d'unions nous décrirons leur organisation et nous éclairerons nos explications par quelques exemples sur lesquels nous reviendrons plus longuement dans la seconde partie de notre étude.

A. — Union douanière parfaite.

Elle suppose que deux Etats, tout en conservant leur autonomie politique, renoncent à leur système douanier respectif pour adopter un nouveau régime commun. Aux deux tarifs antérieurs un tarif unique sera substitué et les barrières qui les séparaient seront supprimées. Les deux administrations douanières seront fusionnées en une administration unique. Les droits de douane seront perçus en commun pour le compte de la communauté douanière et un règlement fixé par la convention des parties déterminera le mode de répartition des recettes ainsi perçues.

Ce type d'union douanière est celui qui a été le plus souvent décrit et étudié ; c'est à lui qu'on se réfère quand on parle d'union douanière en général, parce qu'il a servi de moule à la célèbre association douanière allemande. Mais il peut lui-même revêtir différents aspects suivant que l'union intervient entre deux ou plusieurs Etats, et suivant que la puissance écono-

mique de ces Etats est plus ou moins considérable. Indiquons ces aspects avant de décrire l'organisation de l'union douanière parfaite et ses conditions de réalisation.

Quand l'union intervient entre un puissant Etat et un petit Etat formant en quelque sorte une enclave, soit dans le territoire, soit aux frontières de son puissant voisin, on parle souvent d'*accession douanière*. C'est ainsi que nous croyons pouvoir traduire le terme allemand *Zollanschluss* qui indique bien comment le faible se trouve attiré par le fort et obligé en quelque sorte à se laisser englober dans le système douanier d'un autre Etat. L'histoire nous offre plusieurs exemples de ces accessions douanières : ce sont celles réalisées par la Prusse et qui constitue le prélude de l'histoire du Zollverein allemand (1). Nous aurons plus tard à les mentionner et nous nous bornerons à citer ici pour ne plus avoir à y revenir un autre exemple qui intéresse plus particulièrement notre pays. Il s'agit en effet de l'union douanière franco-monégasque, conclue le 9 novembre 1865 et promulguée en France par le décret du 2 décembre 1865 (1). Après l'annexion du comté de Nice à la France, le cordon de douane établi sur la nouvelle frontière était une gêne constante, de là la convention de 1865 qui établit l'union douanière entre la Principauté de Monaco et la France. Il suffit de jeter un

(1) V. II[e] partie, *Esquisse de l'Histoire du Zollverein allemand.*

coup d'œil sur le texte de cette convention pour s'apercevoir qu'il s'agit bien d'une union parfaite. Une seule ligne de douanes du côté de la mer, prolonge la frontière française sur tout le littoral. Le système douanier monégasque est supprimé et remplacé par le système français. Les droits sont perçus par l'administration française et pour le compte de la France. Ce sont les tarifs français qui sont applicables ; les droits de navigation sont ceux établis par les lois françaises ; les navires français et monégasques sont soumis aux mêmes lois dans les ports français et dans ceux de la principauté.

Il n'y a donc plus que des ports français au point de vue de la douane. En échange de l'abandon fait par le prince de Monaco des droits de douane et de navigation, il lui était alloué une indemnité de 20.000 francs, et il était stipulé que si les recettes dépassaient cette somme, le surplus était attribué au prince, déduction faite de 25 0/0 pour les frais de perception. Les négociateurs n'avaient tenu compte, en 1865, pour cette restitution, que des importations par mer, celles par voie de terre

(1) V. Dalloz, *Recueil périodique*, année 1886, 4-6, le décret impérial portant promulgation de la convention relative à l'union douanière et aux rapports de voisinage entre la France et la principauté de Monaco. Il avait déjà été question de cette union douanière dans le traité du 2 février 1861 par lequel le prince de Monaco renonçait, moyennant une indemnité de quatre millions, à tous ses droits directs et indirects sur les communes de Menton et de Roquebrune, v. art. 6, au Dalloz 1861, 4-36. — V. aussi Pallain : *Les douanes françaises*, 1896, p. 109.

n'ayant pas une grande importance, et donnant lieu plus facilement à des fraudes... Une loi du 17 juillet 1900 (1), a modifié cet état de chose faisant droit à une réclamation du prince de Monaco, basée sur ce que les importations par voie de terre avaient pris une réelle importance. L'administration des douanes estimait à 40.000 francs le produit des droits sur les marchandises importées par terre, et à 42.000 francs celui des droits sur les marchandises importées par mer. Aussi un nouveau mode de répartition a été adopté (2).

Des dispositions spéciales ont été édictées par la Convention de 1865, en ce qui concerne les monopoles. Le monopole de la vente du sel est aboli dans la principauté et ce produit est soumis aux droits de douane fixés par le tarif français. Les tabacs destinés à la principauté sont tirés des manufactures et entrepôts de Nice qui les vend au prince au prix de revient. Le bénéfice de la vente est ainsi le même pour le gouvernement monegasque que pour le gouvernement français. Il en est de même pour les poudres de chasse, guerre et mine, et pour les cartes à jouer dont la fabrication

(1) Voir le rapport de M. Robert Surcouf, annexe n° 1755 au procès-verbal de la séance du 26 juin 1900; et le rapport de M. Richard Waddington, annexe n° 293, année 1900 (Sénat).

(2) Jusqu'à concurrence de 15.000 francs, les recettes douanières servent au paiement du personnel douanier; les 20.000 francs suivants sont attribués au prince; au-delà de ces 35.000 francs et jusqu'à concurrence de 90.000 la France perçoit 25 0/0 et la Principauté 75 0/0 comme par le passé. Au-delà de 90.000 francs, les recettes sont partagées par portions égales entre les deux pays.

est interdite dans la principauté... Quant aux taxes de consommation elles sont perçues pour le compte du prince par les agents de la douane française. Pour mettre fin à une fraude préjudiciable au Trésor français une ordonnance de 1891 (12 décembre) règlemente la fabrication et la vente des allumettes, exige une autorisation du gouvernement qui fixe le prix de vente.

Enfin, pour terminer ce rapide résumé, disons que les infractions aux lois et règlements douaniers, sont poursuivies à la requête des agents de l'administration française en résidence dans le ressort du tribunal de Nice où sont affirmés et enregistrés les procès-verbaux.

Cet aperçu suffit pour mettre en lumière l'intimité de l'Union. La principauté de Monaco a été absorbée par la France au point de vue douanier. Elle n'a plus de tarifs, plus d'administration douanière qui lui soit propre. C'est donc bien une renonciation à sa puissance législative et administrative en matière de douane, et on ne saurait nier qu'il y ait là une véritable atteinte à sa souveraineté. Cette atteinte, on la retrouve plus ou moins profonde dans les unions douanières par accession que nous avons mentionnées ; elle est la conséquence logique et naturelle de ce fait, que le fort l'emporte toujours sur le faible, et qu'il doit faire prévaloir son système douanier, ses principes et ses règlements sur ceux de l'Etat qu'il absorbe dans une communauté de douane.

Ce sont là des traits suffisamment caractérisés pour

qu'il y ait intérêt à distinguer des accessions douanières des autres types d'unions douanières parfaites que nous allons étudier.

Le second type d'union douanière parfaite, c'est l'union qui se réalise entre deux Etats dont les ressources économiques sont sinon égales, du moins assez importantes pour pouvoir être comparées. C'est le type que M. de Molinari a qualifié d'*union binaire*, et dans lequel il a vu un acheminement vers une union douanière plus complète. Les Etats contractants sont placés sur le pied de l'égalité : il n'y aura pas un Etat plus fort qui imposera sa loi, et un état plus faible qui la subira, il y aura union et non pas absorption. La souveraineté est l'indépendance de chacun des contractants pourra ne subir aucune atteinte. La formation du Zollverein allemand en offre des exemples ; on en trouve aussi dans les projets d'union douanière entre la France et la Belgique ou entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie (1).

Ces unions douanières seront assez difficiles à réaliser. C'est qu'il est, en effet, rare que deux Etats soient absolument égaux en force économique et en force politique. Il arrivera donc forcément que dans une telle union, l'Etat le plus faible, ou celui qui se croit le plus

(1) Nous ne mentionnons pas ici l'union douanière entre l'Autriche et la Hongrie, ou celle qui a existé entre la Suède et la Norvège, parce que ces unions douanières rentrent dans le cadre des unions qui sont une suite de l'union politique. Nous ne nous occupons plus ici que des unions douanières externes.

faible, les deux quelquefois redouteront de perdre leur autonomie politique et économique. Ce danger est moins grand quand l'union comprend une série d'Etats; il y aura alors un certain équilibre économique et politique qui se réalise ; une coalition des membres les moins forts serait alors possible contre l'Etat qui voudrait imposer sa volonté et s'affirmer en maître.

Nous sommes ainsi amenés à parler du troisième type de l'union douanière parfaite. C'est l'*Association douanière*, le *Zolleverein*, le *Zolleinigung* des Allemands. L'exemple le plus remarquable de ce type d'union est l'association douanière allemande, à laquelle nous consacrerons un chapitre spécial à raison de l'importance qu'elle présente dans cette étude. Son succès et ses conséquences économiques et politiques ont fait naître les plus grandes espérances. Mais jusqu'ici l'exemple est resté unique et les projets qui ont été élaborés par les économistes et les hommes politiques de toutes les nationalités sont restés sans résultat. C'est qu'une association de ce genre exige un concours de circonstances qui ne se présente pas fréquemment, c'est qu'elle se heurte à des obstacles qui sans être invincibles paraissent les plus sérieux.

Sans anticiper sur l'histoire du Zollverein allemand, nous nous bornerons ici à indiquer les conditions nécessaires pour qu'une telle association puisse se réaliser, et à mentionner les principaux obstacles qui s'opposent à sa réalisation.

Ces conditions ont été exposées avec beaucoup de clarté par Richelot, dans sa monographie sur l'association douanière allemande (1) et dans un article publié en 1845 sous le titre *Des Associations douanières* (2).

Bien que posés il y a un demi siècle, ces principes mèritent d'être rappelés parce qu'on les perd trop souvent de vue quand on discute la question des unions douanières.

Nous rangerons ces conditions sous trois rubriques différentes : 1° conditions géographiques ; 2° ethniques et psychologiques ; 3° politiques.

En ce qui concerne les conditions géographiques, il faut un contact matériel entre les Etats qui veulent s'unir au point de vue douanier. C'est là une condition primordiale et on l'oublie trop aisément ; on parle bien d'une union douanière entre l'Angleterre et ses colonies, ou entre puissances continentales séparées par un Etat, mais c'est abuser des mots, et il ne saurait être question d'une fusion douanière dans ce cas. L'union douanière suppose la fusion de deux ou plusieurs Etats ; et comme le dit fort justement Richelot : « à ceux-là seuls qui se touchent il appartient de s'unir ».

(1) H. Richelot. *L'association douanière allemande ou le Zollverein*, 2ᵉ édit., 1859, liv. VII, ch. I, p. 458 et suiv.

(2) *Journal des économistes*, année 1845, IIᵉ partie, p. 148-157. Voir aussi La Nourais et Bères : *L'association des douanes allemandes*, ch. VI ; *Principes qui doivent servir de base aux Unions douanières*, p. 117 et suiv.

A côté de cette première condition, consistant dans la juxtaposition des territoires, il en est d'autres qui semblent devoir faciliter la réalisation d'une association douanière ; ainsi, deux Etats s'uniront plus aisément quand ils occupent une partie nettement déterminée de la surface terrestre. Il y a en quelque sorte des frontières naturelles qui semblent faciliter ou s'opposer à la réalisation des associations douanières. A ce point de vue, Richelot remarque très justement que l'île et la péninsule sont des terrains féconds pour engendrer ces associations. L'union entre l'Espagne et le Portugal, entre la Suède et la Norvège sont des unions qui semblent en quelque sorte dessinées sur la carte par la nature et on peut justement s'étonner qu'elles n'existent point.

Ajoutons que l'union se réalisera plus aisément entre Etats occupant une faible étendue, qu'entre ceux qui, à raison de leurs territoires déjà très larges peuvent se suffire à eux-mêmes. Ce n'est d'ailleurs que l'application de cette idée déjà émise, que plus un territoire est petit plus il a intérêt à pratiquer une politique de libre-échange. A ce point de vue, l'exemple de l'Allemagne est particulièrement frappant. Le morcellement féodal s'y est maintenu pendant fort longtemps ; pour en don-

(1) Cité par Ch. Eckert : Contribution à l'histoire du Zollverein allemand, dans le *Jahrbuch für Gesetzgebung*, de Schmoller, année 1902, 2e fascicule, p. 53. — Comp, Egner et Schuemacher : *Brennende Agrar-Zoll-Handels Fragen*, p. 23.

ner une idée, il suffira de dire qu'en 1790 l'ancien empire allemand ne comprenait pas moins de 1.800 territoires douaniers distincts. Cette bigarrure dans la législation douanière a inspiré à un économiste français ce joli mot : « Les Allemands commerçaient entre eux comme des prisonniers à travers les grilles de leurs prisons » (1). Sans doute, au début du dix-neuvième siècle, différents Etats reportèrent à leurs frontières leurs lignes douanières : la Bavière en 1807, le Wurtemberg en 1810 et le Grand duché de Bade en 1812 ; en 1815, le Congrès du Vienne simplifia cette situation inextricable, mais le morcellement subsistait et rendait une association absolument nécessaire, pour supprimer les enclaves et faciliter les relations de voisinage. C'est là certainement une des conditions qui ont assuré le succès du Zollverein.

A côté de ces conditions géographiques, l'union douanière suppose encore des conditions ethniques et psychologiques. Deux états s'uniront d'autant plus aisément au point de vue douanier qu'ils auront une même origine et des traditions communes ; au point de vue de la race, il est incontestable qu'il y a entre les Etats des liens de parenté comme entre les individus. Comment nier par exemple l'existence de ces liens puissants entre la Belgique et la France, ou entre la Hollande et l'Allemagne ? Sans doute on a exagéré l'importance de l'identité de race lorsqu'on a prétendu qu'un jour l'ancien continent, et même le nou-

veau, tomberaient sous la domination de quelques gigantesques groupements de peuples : les Anglo-Saxons, les Germains, les Slaves et les Latins (1). On a peut-être exagéré l'importance de ces grands mouvements de coalescence que l'on désigne sous le nom d'anglo-saxonisme, pangermanisme et panlatinisme ; mais il n'en reste pas moins vrai que l'identité de race peut être un élément important de nature à influer sur le rapprochement économique des Etats et à faciliter une union douanière.

Ce que nous venons de dire de la race nous pouvons le dire également de la langue. « L'usage de la même langue ou de langues de même famille, dit Richelot (2), facilite les relations des peuples, uniformise en quelque sorte leur pensée en l'enfermant dans un moule commun.

De même, enfin, des similitudes dans les traditions, les mœurs, les aspirations et même dans le génie et la littérature des peuples forgent autant de liens qui peuvent faciliter l'établissement d'une communauté douanière. Cela est vrai surtout lorsque tous ces facteurs sont réunis ; un seul n'aurait peut-être pas une bien grande influence, mais leur réunion peut avoir une action réellement efficace.

Nous ne partageons donc pas l'opinion émise par

(1) V. *Revue Bleue* du 3 mai 1902 ; *Le monde et la vie dans cent ans*, p. 551.

(2) *Journal des Economistes*, année 1845, II[e] partie, p. 153.

M. J. Garnier pour qui la diversité de race, de nationalité, de religion, ne pourrait être un obstacle à l'union douanière des peuples de l'Europe centrale. « Il ne s'agit pas, disait-il, de fusionner des sentiments, des religions et des mœurs, il s'agit des droits de douane sur la soie, le coton, etc. » (1) Sans doute, mais il ne faut pas oublier non plus que l'entente doit être bien intime entre plusieurs Etats pour qu'ils puissent, de concert, élaborer un tarif douanier commun, identifier dans une certaine mesure leurs régimes d'accises, organiser un mode de perception et de répartition commun des recettes douanières, nommer une commission internationale chargée de mettre en mouvement le nouvel organisme. Un tel accord suppose des concessions réciproques et nécessite une sympathie naturelle, des aspirations communes assez rares dans la vie des peuples. Il s'agit, en définitive, d'associer deux peuples, d'unir de la façon la plus étroite leur vie et leur politique économique, et on ne peut atteindre ce résultat s'il n'y a pas entre eux certaines affinités naturelles.

Cette sympathie ne doit pas exister seulement dans dans les relations économiques des Etats qu'il s'agit d'associer au point de vue douanier ; elle doit se re-

(1) Compte-rendu de la réunion de la Société d'Economie politique du 5 février 1879. V. en sens contraire les opinions exprimées par MM. P. Leroy-Beaulieu et Pascal Duprat à cette même réunion.

trouver également dans les relations politiques. On a souvent discuté la question de savoir si les intérêts économiques pouvaient être réglés, abstraction faite des questions politiques, et on a parfois soutenu qu'il n'y avait aucune connexité entre ces différentes relations. C'était notamment la thèse du prince de Bismarck qui estimait que l'on pouvait contracter une alliance politique tout en élevant, vis-à-vis de ses alliés, une véritable barrière douanière. Réciproquement, l'alliance économique et douanière n'impliquerait pas nécessairement une alliance politique. Mais cette thèse déjà fort contestable quand il s'agit de conclure de simples traités de commerce, est insoutenable quand il s'agit de réaliser une véritable union douanière. N'est-ce pas la rivalité politique entre l'Allemagne et l'Autriche qui a toujours empêché ce dernier Etat d'accéder au Zollverein allemand, et la guerre franco-allemande de 1870 n'a-t-elle pas été considérée par les économistes comme un des plus sérieux obstacles à la réalisation de l'union douanière de l'Europe centrale ? « La connexité des divers ordres de relations entre Etats, disent MM. Funck, Brentano et Ch. Dupuis, de rapports entre nations est si étroite qu'on ne saurait les envisager isolément sans en méconnaître la portée » (1). La fusion que l'union douanière établit entre

(1) *Les Tarifs douaniers et les traités de commerce*, p. 3. — V. aussi Baudin. *Op. cit.* : « On n'est que trop fondé à répéter que la politique économique et l'autre politique ne sauraient s'ignorer ;

deux peuples est trop complète pour ne pas exiger une profonde affinité dans leurs relations politiques.

Quand les conditions que nous venons d'indiquer se trouveront remplies, le terrain sera favorable aux projets d'unions douanières, mais ceux-ci pourront se heurter à toute une série de difficultés que présente l'organisation technique de l'union douanière (1).

I. — Et tout d'abord il faudra élaborer d'un commun accord un tarif douanier applicable aux frontières de l'association douanière. Ce n'est pas chose facile. Que l'on songe aux discussions souvent longues et passionnées, aux exigences des différentes branches de production, aux oppositions d'intérêts entre la classe agricole et la classe industrielle, aux luttes et aux tiraillements que l'élaboration d'un tarif douanier engendre dans un seul état, et on comprendra aisément combien la tâche doit être difficile quand il s'agit d'unifier les tarifs de

elles réagissent l'une sur l'autre. » Ailleurs, parlant d'un Zollverein européen, il déclare que les nations de l'Europe devraient « préluder à des ententes commerciales plus positives par des ententes politiques qui écarteraient de leurs journées la hantise de la guerre. »

(1) Voir sur ces objections pratiques : De Molinari : L'union douanière de l'Europe centrale, *Journal des économistes*, février 1879, p. 313 et suiv. — Richard de Kaufman : *L'Association douanière de l'Europe centrale* (Guillaumin édit., 1880), § iv, p. 30 et suiv. — Egner et Schuemacher, *Op. cit.*, ch. XIII : Die finanzielle Wirkung einer Zoll-Union auf Deutschland, et ch. XXIII : Vorbedingungen und Begleiterscheinung einer Zoll-Union. — Ajoutons que ces difficultés pratiques se posent et ont été étudiées à propos des principaux projets d'union douanière. Nous les retrouverons donc, mais nous avions cru devoir les examiner ici à un point de vue général.

deux ou plusieurs Etats, sans léser leurs intérêts économiques. L'obstacle sera surtout redoutable quand il s'agira d'unir deux politiques économiques divergentes et le cas n'est pas rare ; nous retrouverons au cours de notre étude des situations de ce genre quand nous parlerons des projets d'union douanière entre l'Angleterre et ses colonies, ou entre la Hollande et l'Allemagne.

Dans cette lutte entre les tendances libre-échangistes et protectionnistes, les concessions sont difficiles à obtenir, et il faut longtemps tâtonner pour trouver un terrain d'entente; souvent même on doit y renoncer. Sans doute la difficulté n'est pas insurmontable ; la formation du Zollverein allemand le prouve. Parmi les Etats compris dans l'association douanière, l'un était industriel, et l'autre agricole ; l'un était maritime et l'autre continental. Ils avaient des intérêts opposés et cependant l'association a été organisée. Elle a été durable et féconde. La difficulté n'en subsiste pas moins. Sans doute, on en viendrait assez facilement à bout si les tarifs qu'il s'agit d'unifier n'avaient qu'une portée fiscale. Comme le dit très justement M. Richard de Kaufman : « Les Etats ont tant de besoins, et ces besoins s'accroissent avec une telle rapidité que le pays le moins imposé ne se fera pas longtemps prier pour adopter le tarif le plus élevé » (1). Mais les tarifs à unifier seront rarement des tarifs purement fiscaux. Ce sont le plus sou-

(1) Richard de Kaufman. *Op. cit.*, p. 33.

vent des tarifs protecteurs, et la protection qui convient à un de ces pays, ne concordera presque jamais avec les besoins de l'autre. Des concessions réciproques seront nécessaires, mais ces transactions ne sont pas faciles à réaliser, chacun croyant toujours donner plus qu'il ne reçoit...

II. — Un autre obstacle consiste dans les troubles que peut apporter dans la vie économique de l'un ou l'autre pays, la suppression des frontières douanières communes. En tenant pour avantageuse, la réalisation de l'union, il ne reste pas moins certain qu'un brusque abaissement des barrières douanières communes peut avoir pour effet de nuire à certaines branches de l'industrie de l'un ou de l'autre pays, quelquefois même de les ruiner.

Pour obvier à cet inconvénient, on a imaginé de rapprocher graduellement les tarifs douaniers des pays contractants. On établirait ainsi une période de transition plus ou moins longue (*Übergangszeit*) comprenant des étapes graduelles (*Übergangsstufe*) plus ou moins nombreuses, suivant que le développement économique des pays qu'il s'agit d'unir sera plus ou moins inégal.

L'idée n'est pas nouvelle ; déjà en 1849, dans son plan au sujet d'une union austro-allemande, le ministre autrichien, M. de Bruck, avait songé à faciliter le rapprochement de ces deux pays, au moyen de ce système (1). Il divisait la période transitoire, qui devait

(1) Comp. Egner et Schuemacher, p. 329 et la note.

aboutir à la suppression complète de la frontière douanière commune en quatre phases ; chacune devait avoir une durée de plusieurs années, et aurait pu être prolongée d'une année ou deux, suivant le désir exprimé par l'une des parties contractantes. Les droits devaient être abaissés d'un quart, puis de moitié, puis des trois quarts.

On peut encore citer comme exemple de ces mesures transitoires, la convention annexée au traité de Francfort (12 octobre 1871), qui réglementait les importations de France en Alsace-Lorraine, et réciproquement, jusqu'en décembre 1872. Grâce à ces mesures transitoires, l'industrie de l'Alsace-Lorraine a supporté plus aisément le préjudice résultant du déplacement de la frontière douanière.

L'avantage de ces mesures est incontestable, mais encore, faut-il que l'inégalité économique entre les pays qui s'associent ne soit pas trop profonde, car le remède serait alors insuffisant.

III. — Un troisième obstacle consisterait dans la nécessité d'unifier l'administration douanière des différents états contractants, et dans la création d'une commission internationale des douanes, chargée d'appliquer le nouveau système.

Cette unification, comme la précédente, pourrait se faire à l'aide de concessions réciproques, à moins qu'une entente commune ne se fît pour maintenir les régles du système administratif de l'un des états, système qui

serait alors étendu aux autres. Sur ce point encore, le terrain devrait être préparé pour un rapprochement par des réformes intérieures dans chaque Etat (1). Des commissions pourraient être nommées, qui formeraient un organe international, destiné à discuter les mesures à prendre par chaque Etat, pour faciliter la réalisation de l'unité administrative. Ici encore, on pourrait s'inspirer de l'organisation du Zollverein allemand, mais on doit reconnaître qu'on se heurterait toujours à de sérieuses difficultés.

IV. — Plus délicate encore est la question de la répartition des recettes douanières. L'association parfaite suppose, en effet, la mise en commun des recettes perçues aux frontières des différents Etats. Il ne suffit pas de déclarer qu'on répartira les recettes entre les Etats associés d'après le chiffre de la population ; ce procédé, qui paraît acceptable au premier abord, pourra être absolument arbitraire et injuste, si il y a de grandes différences dans la « puissance de consommation » des divers Etats. Un exemple suffit à le démontrer. Supposons une union douanière entre l'Etat A et l'Etat B. A a

(1) MM. Egner et Schuemacher regrettent que l'Allemagne ne possède pas un *Reichszolltarifamt* comme elle possède un *Reichseisenbahnamt* et un *Reichsgesundheitsamt*. Cet office impérial douanier, que Nébénius, le père du Zollverein allemand, réclamait déjà en 1820, serait un précieux instrument pour préparer la réalisation technique d'une union douanière. Il pourrait notamment s'unir au *Zollbeirat* autrichien pour former un organisme international commun aux deux pays, apte à traiter les questions douanières et à faciliter l'association. — Voir ces auteurs, ch. XXIV et XXV.

consommé une denrée quelconque en telle quantité qu'il est entré de ce chef dans la caisse commune 100 millions de droits; B n'en a consommé que pour 2 millions. Si nous supposons que les deux Etats possèdent le même nombre d'habitants, chacun d'eux touchera 51 millions. On voit, par là même, l'arbitraire et l'injustice de ce partage.

Songera-t-on alors à répartir les recettes douanières en tenant compte de l'étendue de chaque Etat ? Le procédé est encore plus arbitraire, car les Etats petits et très peuplés, dont la puissance de consommation est beaucoup plus grande proportionnellement que celle de certains grands Etats, seront lésés.

Mais, dira-t-on, pourquoi ne pas laisser à chaque Etat le produit des droits qu'il a perçus à la frontière ? Il est facile de répondre que les Etats qui ne touchent à la frontière par aucun côté trouveraient peu à leur goût ce mode de répartition.

En réalité, le seul système qui serait absolument juste serait celui qui baserait la répartition des recettes sur la puissance de consommation de chaque Etat. Mais comment déterminer le coefficient de chaque membre de l'association. C'est d'autant plus difficile, pour ne pas dire impossible, que cette puissance de consommation est essentiellement variable.

On en est donc réduit à appliquer le moins défectueux des modes de répartition, et c'est le premier auquel s'est rallié l'Association douanière allemande,

bien qu'il soit loin d'être parfait. Pour obvier aux inconvénients du mode de répartition des recettes douanières d'après le chiffre de la population, on a dû, dans le Zollverein allemand, accorder des avantages aux Etats qui auraient été par trop lésés. Ainsi, on peut rechercher dans quelle partie de l'association certains produits sont importés ; ou encore compter, dans le pays qu'il s'agit d'avantager, chaque habitant pour 1 et 1/3 ou 1 et 1/2, ou même pour 2 habitants ; on peut encore accorder à un Etat un *préciput*, c'est-à-dire déterminer une certaine somme que cet Etat prélèvera avant le partage sur l'ensemble des recettes douanières. Enfin, on peut avoir recours aux « *Übergangsabgaben* », c'est-à-dire à des droits différentiels à percevoir lors du passage d'une marchandise d'un Etat dans un autre Etat faisant partie de l'association douanière. Mais, dans ce cas, on rétablit dans une certaine mesure les entraves qu'on voulait supprimer. (1) Ces rectifications nous paraissent justes et nécessaires, mais elles sont

(1) Ces divers procédés ont été employés dans le Zollverein allemand à certaines époques ; ainsi, lors de son accession, Francfort-sur-le-Mein obtint une part exceptionnelle dans les recettes à raison du chiffre de sa population (4 florins et 2/5 par tête pour la population urbaine, et 1 florin par tête pour la population rurale). V. Richelot. *Op. cit.*, p. 61. — De même, le Hanovre, lors de son accession au Zollverein, en 1851, obtint un préciput de 75 0/0. V. Richelot. p. 337.) — Voir aussi l'art. 13 du protocole final du 8 juillet 1067, qui accorde au grand-duché d'Oldenbourg un supplément de 4.500 thalers.

une cause de complications et ne facilitent pas l'entente. (1)

On pourrait employer des procédés encore plus compliqués ; nous citerons, à titre d'exemple, celui qui a été préconisé par M. A. de Matlekovitz, dans son ouvrage : *La politique douanière de la monarchie Austro-Hongroise et de l'empire Allemand depuis 1868.* Cet auteur propose le système de répartition suivant dans l'union douanière austro-allemande, dont il préconise la formation : « Les principaux droits fiscaux seront acquis par les Etats qui les perçoivent ; il en sera de même pour les « Ubergangsabgaben » perçus entre les Etats faisant partie de l'association pour parer aux différences des systèmes d'impôts indirects. Quant au produit des autres droits, qui ne représentera qu'une faible part des recettes totales, il sera réparti de manière que chaque Etat reçoive ce qu'il touchait avant la réalisation de l'union douanière. » (2)

Le projet est assez complexe, ainsi qu'on peut en juger, et MM. Egner et Schuemacher (3) n'ont pas re-

(1) Certains auteurs combattent ces rectifications. V. notamment Egner et Schuemacher, p. 119, qui n'y voient que « des projets mesquins que l'on doit rejeter. » Ils estiment qu'une compensation par suite de laquelle un Etat lésé parce qu'il consomme plus d'un article, sera avantagé d'autre part parce qu'il consomme moins d'un autre article. Mais cette compensation se réalise-t-elle toujours ? Il est permis d'en douter.

(2) *Die Zollpolitik der Osterreich-ungarischen Monarchie und des deutschen Reiches seit 1868 und deren nœchste Zukunft*, Leipzig, 1891.

(3) *Op. cit.*, p. 119.

proché sans raison à M. Matlekovitz de doubler les difficultés qu'il avait la prétention de résoudre. Il méritait cependant d'être cité parce qu'il montre bien à quelles difficultés on se heurte quand on veut, dans cette matière satisfaire pleinement l'équité.

V. — L'union douanière complète, nécessite encore la *perequation des accises* et cette nouvelle condition n'est pas plus facile à satisfaire que les autres. Par cette expression quelque peu technique et quelque peu barbare de *perequation des accises*, on veut dire que les mêmes impôts indirects doivent être perçus sur tout le territoire de l'association douanière. Or, comme les systèmes d'impôts indirects des différents Etats sont loin d'être les mêmes, comme les articles imposés et le taux des droits varie beaucoup suivant les besoins du Trésor de chaque Etat, on se heurte ici encore à de sérieuses difficultés. « La péréquation des accises est une montagne infranchissable » disait M. Leroy-Beaulieu (1) dans la réunion Société d'Economie politique, du 5 février 1879. Et M. de Molinari, quand il exposait pour la première fois son projet d'une « union douanière de l'Europe centrale, déclarait que » la difficulté la plus sérieuse,

(1) Compte rendu dans le *Journal des Economistes* de février 1879, p. 338. — M. Leroy-Beaulieu a d'ailleurs modifié son opinion sur ce point un peu plus tard; exposant dans l'*Economiste français* du 1er novembre 1879 son projet d'une union douanière de l'Europe occidentale, il déclare que l'inégalité des impôts indirects entre la France, l'Italie, la Suisse, la Belgique et la Hollande ne constitue qu'une difficulté économique légère.

« la seule, résiderait dans l'unification des accises (1). »

En réalité la difficulté n'est pas invincible. Sans doute l'unification n'est guère possible ; on ne peut pas obliger un Etat à diminuer ses revenus pour accéder à une association douanière, pas plus qu'on ne peut obliger un Etat à faire peser de plus lourdes charges à ses contribuables afin de faciliter son entrée dans l'union. Mais on y obvie par les « Ubergangsabgaben », c'est-à-dire en maintenant des barrières fiscales entre les Etats associés. Comme le nombre des articles sur lesquels portent ces taxes est assez restreint, les inconvénients ne sont pas très grands ; mais on ne saurait nier qu'ils existent et qu'il y a là une entorse donnée au principe de l'union douanière complète. C'est le procédé qui a été employé par le Zolleverein, car on n'avait pu réussir à établir une taxe unique sur la bière et l'eau-de-vie, ni sur le sel et le tabac jusqu'en 1867. La question se présente sous le même aspect en ce qui concerne les monopoles. Ici encore il faut généraliser ou supprimer, et faute d'atteindre l'un ou l'autre de ces résultats, recourir aux Ubergangsabgaben, c'est-à-dire aux lignes de douanes intérieures.

Voici maintenant la dernière objection (2). L'association douanière aura pour effet de diminuer les droits

(1) *Journal des Débats* du 19 janvier 1879 et *Journal des Economistes* de février 1879, p. 314.

(2) Voir sur cette objection financière : Richard de Kaufman (*Op. cit.*), qui consacre un paragraphe spécial à « l'objection capitale », p. 107. et Egner et Schuemacher.

perçus par chaque Etat, et par conséquent de déterminer un déficit financier. Que le droit de douane soit purement fiscal, ou même protecteur, il n'en constitue pas moins une source importante de revenus. Si l'union douanière tarit partiellement cette source, sera-t-il toujours aisé de la remplacer ?

Pour répondre à cette objection M. de Molinari (1) faisait remarquer, et c'est sur cette idée qu'il fondait son projet d'union douanière de l'Europe centrale, que le produit des droits de douane provient pour la plus grande part des denrées exotiques ; or si on supprime les barrières douanières qui séparent divers Etats contentieux, ces droits seront toujours perçus aux frontières de l'association, et la perte ne sera pas bien grande. De même M. Richard de Kauffman, prenant pour base de sa démonstration l'année 1878 et supposant réalisée une union de l'Europe centrale, établissait que le montant des droits de douane était de 276.509.874 francs. Or voici dans quelle proportion les pays devant faire partie de cette association douanière y avaient contribué.

Allemagne, pour.....	19.708.600 fr.
Pays-Bas, pour.....	3.201.325
Belgique, pour.....	20.938.001
Suisse, pour.....	3.518.584
Autriche-Hongrie, pour.....	613.211
TOTAL.....	47.979.821 fr.

(1) Article précité de février 1879, dans le *Journal des Economistes*, p. 310.

Et il concluait qu'il serait aisé de répartir aisément cette fraction de 50 millions, alors que le budget total s'élevait alors à 2 milliards 700 millions.

Plus récemment ce calcul a été de nouveau présenté par MM. Egner et Schuemacher qui prennent comme base de leur raisonnement l'année 1895 (1), et supposent une union douanière réalisée entre l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas, l'Autriche-Hongrie et la Suisse. Des tableaux qu'ils dressent il ressort que 45 groupes des principales marchandises représentant 98,2 0/0 de l'importation en Allemagne ont donné comme recettes douanières 394.300.000 marks. Sur ce produit total, les importations provenant des pays compris dans l'Association douanière supposée représentent une valeur de 56.331.000 marks de droits d'entrée, c'est-à-dire la sixième partie du total (2). Ces auteurs font en outre remarquer qu'une partie des droits ainsi perçus sur les exportations des cinq pays, Belgique, France, etc., en Allemagne doivent être déduits de ce chiffre de 66 millions de marks, parce que les marchandises n'ont fait que transiter dans ces pays. L'union douanière réalisée, ces droits seront en effet toujours perçus aux frontières douanières de l'association. Ainsi la perte ne

(1) V. les tableaux dressés par les auteurs, p. 150 et 151. Ils ont choisi l'année 1895 parce que, dans la période 1896-1900, il n'y a pas eu de grands changements, soit dans le produit des droits de douanes, soit dans le mode de perception.

2) C'est au même résultat qu'aboutissait le calcul de M. Richard de Kaufman pour la France en 1878.

sera plus de 66 millions de marks, mais de 40 ou 45 millions, c'est-à-dire 10 à 12 0/0 de l'ensemble des recettes douanières de l'Allemagne.

On voit donc par ces explications que le déficit financier, produit par la suppression des barrières douanières séparant les pays associés, n'est pas aussi important qu'on pourrait le croire à première vue.

Mais on va plus loin et on a soutenu que la réalisation de l'association douanière pourrait augmenter les revenus des Etats associés (1). On fait valoir en ce sens que la suppression des lignes de douane à l'intérieur de l'association aura pour conséquence la suppression de frais considérables. Une économie digne d'être prise en considération sera réalisée dans la surveillance des frontières; le commerce de contrebande sera tari, et à ce double point de vue une armée de douaniers et de contrebandiers pourront s'employer d'une façon plus productive pour leur pays. Sans doute il est difficile d'apprécier d'une façon exacte le gain ainsi réalisé. Mais on ne peut douter qu'il soit important et puisse compenser le déficit financier engendré par la réalisation de l'union. C'est encore dans l'histoire du Zollverein allemand qu'on peut en trouver la preuve. Voici, par exemple les renseignements que nous donne M. Eckert

(1) C'est ce que soutenait déjà Gustave Höfken dans un ouvrage : *Réforme du système douanier autrichien*, en 1850. Il déclarait que l'Union douanière austro-allemande n'aurait pas seulement des avantages économiques, mais encore des avantages financiers.

sur les conséquences financières de l'union douanière prusso-hessoise, du 14 février 1828 : « En octobre 1828, le produit des droits de douane dans le Grand duché de de Hesse s'éleva à 15.000 florins de plus que dans le même mois de la précédente année, sous l'empire du système de l'isolement » (1). Et ce furent les avantages financiers résultant de l'union douanière qui contribuèrent à vaincre les plaintes du parti de l'opposition. A un point de vue plus général, M. Richelot déclare que, jusqu'en 1848, la situation financière du Zollverein allemand fut des plus florissantes et que les Etats purent ainsi se procurer un abondant surcroit de ressources (2).

L'obstacle consistant dans le déficit financier n'est donc pas invincible ; si malgré les économies réalisées, le déficit subsiste ou pourra y obvier en frappant d'un droit fiscal certains articles entrant en franchise, ou en ayant recours à un impôt spécial. Il n'en reste pas moins vrai que cet obstacle sera parfois une des difficultés les plus difficiles à vaincre ; nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce point.

Après avoir indiqué les conditions nécessaires pour la réalisation d'une association douanière parfaite, après avoir exposé les obstacles qu'elle rencontre sur sa voie,

(1) *Jahrbuch für Gesetzgebung...* Année 1902. 2e fascicule. p. 98. Contribution à l'hist du Zollverein.

(2) Richelot. *Op. cit.* Résultats financiers du Zollverein, p, 440. Il est vrai qu'après 1848 les résultats financiers ont été moins brillants par suite de réductions de droits.

nous devons signaler en quelques mots les avantages qu'elle peut offrir. Ces avantages, nous en avons déjà indiqués quelques-uns au passage et il nous suffira ici de les grouper.

1° Tout d'abord l'union douanière étant en quelque sorte « un compromis » entre le libre-échange et la protection, concilie dans une certaine mesure les avantages des deux systèmes de politique économique (1). Elle satisfait les libre-échangistes, puisqu'elle rapproche les pays et facilite les relations commerciales au sein de l'association douanière ; elle leur apparaît comme un acheminement vers un âge d'or où les tarifs douaniers seront des tarifs purement fiscaux destinés à assurer purement et simplement des ressources financières.

Elle répond à cette objection dirigée contre le protectionnisme et qui avait été déjà formulée avec une très grande force par Bastiat (2) : Comment justifier une doctrine qui tend à entraver les relations internationales, par des obstacles artificiels, alors que la suppres-

(1) V. sur ce point : Richard de Kaufman, p. 24 et suiv. — Egner et Schuemacher. p. 114 et suiv. C'était aussi la conception de Frédéric List, l'un des fondateurs du Zollverein allemand. V. *Système national d'économie politique.* Traduction Richelot, p. 287 et suiv.

(2) Libre-échangiste absolu. Bastiat n'approuvait qu'à demi le Zollverein allemand. Il voyait dans cette organisation une pensée de liberté et une pensée de restriction. « On a délivré le bras gauche et c'est fort bien, dit-il, mais pourquoi pas le bras droit? » V. son article : La ligue anglaise et la ligue allemande, *Journal des Economistes.* Année 1848. 1re partie, p. 83.

sion des obstacles naturels est la grande préoccupation de notre époque, alors que l'on s'efforce de multiplier les voies de communication, chemins de fer, lignes, de navigation, canaux, réseaux télégraphiques et téléphoniques ?

L'union douanière doit aussi satisfaire les protectionnistes, tout au moins les protectionnistes modérés, qui doivent se réjouir de l'agrandissement du territoire économique pourvu que certains produits de l'association soient suffisamment protégés. Grâce à l'extension de son marché intérieur l'association douanière pourra développer toutes les formes d'activité sociale. Elle formera un organisme économique puissant, capable de se suffire à lui-même, par cela même qu'elle occupera des zones climatériques différentes, et que ses produits seront suffisamment diversifiés. Quant à la concurrence intérieure elle ne sera pas redoutable si on a soin de choisir pour réaliser l'association des pays qui se complètent au lieu d'être en concurrence. Grâce à ce choix judicieux, il s'établira au sein de l'association une division du travail féconde, tandis que les frontières douanières ainsi reculées protégeront le marché intérieur contre la supériorité des autres nations.

Les avantages économiques consisteront donc dans une meilleure division du travail entre les diverses parties du territoire commun, et par suite dans une meilleure exploitation de ce domaine et dans une plus grande puissance productrice.

2° Au point de vue de ses relations économiques avec les autres Etats, l'Association douanière pourra traiter d'égal à égal, alors que chacun de ses membres aurait peut-être été obligé de s'incliner. Elle aura plus de puissance pour faire respecter sa politique commerciale, pour poser ses conditions aux autres puissances, pour se faire concéder des avantages. Etant donné qu'elle constituera un large débouché, les autres nations craindront les représailles, et redouteront la perte d'un tel client. Tous ces avantages peuvent d'ailleurs se résumer dans la formule banale : « L'union fait la force » : ils sont les fruits naturels de la solidarité 1).

3° Au point de vue financier l'association douanière permet de diminuer les frais de recouvrement, la contrebande, et de rendre à une vie active une armée de fonctionnaires : nous n'insistons pas sur ces avantages que nous avons déjà signalés.

(1) M, Gides, dans un article intitulé : « L'idée de solidarité en tant que programme économique », déclare : « En fait de commerce international, cette école, dont nous esquissons le programme, ne saurait être protectionniste à la façon dont on l'est aujourd'hui, parce que le protectionnisme s'efforce justement de rompre tout lien de solidarité entre nations et de réaliser, en fait de rapports internationaux, le principe de chacun pour soi ; mais elle ne goûtera pas beaucoup le *Free Trade* à la mode anglaise qui n'est, en somme, qu'une autre forme du « chacun pour soi », chacun devant se frayer la vie à coups de coude Des unions douanières entre nations, fondées sur des sacrifices réciproques consentis en vue d'un intérêt général, l'intérêt européen, par exemple, en face de la concurrence américaine, répondraient mieux à son programme, en faisant naître le sentiment de grandes solidarités internationales et l'attente d'une solidarité plus universelle encore. » V. *Revue internationale de sociologie*, septembre 1893, p. 394.

4° Enfin l'unité douanière paraît devoir entraîner l'unification dans les systèmes d'impôts indirects, de monnaies, des poids et mesures ; elle tend à rapprocher les institutions, les mœurs, à développer les moyens de communications, en un mot, à fusionner plusieurs peuples en un seul peuple plus fort et plus vivace au point de vue économique comme au point de vue politique.

Quel peut être l'avenir réservé à ces associations douanières ? Nous croyons que sur ce point le Zollverein allemand a fait naître de trop grandes espérances. Déjà, en 1845, Richelot posait cette question : « Sont-ce des rêves chimériques ou des conceptions plausibles ? L'Europe gravite-t-elle vers le régime des unions douanières ? Et il répondait que « l'unité nationale est, en définitive, la plus parfaite des associations et que « ce serait se tromper étrangement que d'exagérer l'avenir des unions douanières (1) ».

Certes, sa prédiction s'est pleinement réalisée. Depuis un demi siècle on a élaboré un grand nombre de projets. Mais combien ont réussi ? Aucun. Ces projets nous les exposerons ; nous ferons connaître leurs auteurs et eurs idées, mais, dès maintenant, nous n'hésitons pas à affirmer malgré la confiance témoignée par certains économistes dans l'avenir des associations douanières, que nous ne croyons pas à leur réalisation.

(1) Richelot. *Op. cit.* Conclusion, ch. I, p. 456 et suiv.

C'est qu'en effet, si les associations douanières, comme le Zollverein, présentent d'incontestables avantages, si les dificultés auxquelles se heurtent leur réalisation, ne sont pas insurmontables, il y a une raison décisive pour que cet exemple reste unique. Comme le dit fort justement M. Francke : « Tout Etat, qu'il s'agisse d'une monarchie ou d'une république, d'une Confédération ou d'un Etat unitaire, s'il se sent assez fort pour suivre une politique personnelle, ne renoncera jamais à sa politique commerciale et douanière autonome en faveur d'intérêts communs si grands qu'ils puissent être. Dans une telle association douanière, c'est forcément le principe de la majorité ou la puissance brutale de l'un des membres qui décide en dernier ressort ». Il est donc naturel que les Etats les plus faibles redoutent d'être écrasés par les plus forts et que le désir de conserver leur autonomie soit la plus puissante de toutes les objections qui s'élèvent contre une association de ce genre.

Au point de vue économique, l'union douanière parfaite peut aussi ne pas être sans danger. Il est à craindre, en effet, que certaines industries naissantes qui n'ont pu se développer qu'à l'abri de la protection douanière ne reçoivent un coup fatal par suite de la concurrence du

(2) Francke. *Zollpolitische Œinigungsbestrebungen*, etc., ch. VI Zoll-union, Wirtschaftsbündniss, Handelsvertag, p. 262 et suiv. : « Nous tenons pour impossible, dit-il, une union douanière dans le sens d'une association complète dans un temps que l'on puisse prévoir. »

pays voisin qui entrera dans l'union plus fortement armé pour la lutte.

Aussi la plupart des économistes modernes signalant les dangers politiques et économiques des unions douanières parfaites, les obstacles pratiques et techniques qui s'opposent à sa réalisation, n'ont pas hésité à déclarer que l'idée d'union douanière ne pourrait avoir des effets heureux que si l'on voulait bien rompre avec l'ancien mode de l'union parfaite pour s'en tenir à une forme plus souple et s'harmonisant mieux avec les besoins de la politique économique moderne, celle de l'union douanière imparfaite, ou de la simple alliance économique (1).

B. — Unions douanières imparfaites ou alliances économiques.

Sous ce titre, nous classerons un certain nombre d'arrangements qui ne sont en réalité que des alliances plus ou moins étroites sur le terrain de la politique économique bien qu'on les ait jusqu'ici improprement qualifiées d'unions douanières.

(1) V. Francke. *Op. cit.*, p. 263. — Julius Wolf. *Materialien betreffend einen Mitteleuropaischen Wirtschafstverein.* Berlin 1903, notamment les ch. I : Zollvereinigung oder Zollbündnisse, et II : Utopie und Möglichkeit. — V. aussi Grunzel : Die Handels politische Beziehungen Dejutschlands und Osterreich-Ungarns. Vol. 93 des *Schriften des Vereins für socialpolitick*, dans sa conclusion, p. 101, etc.

Elles présentent un caractère commun : elles constituent quelque chose de plus qu'un simple traité de commerce : elles mêlent plus intimement les intérêts économiques des nations qui les contractent, et cependant elles ne vont pas jusqu'à fusionner ces intérêts au point de faire des Etats contractants un seul territoire douanier comme cela arrive quand il s'agit d'union douanière parfaite. Il s'agit donc d'une forme intermédiaire plus souple dont la réalisation sera plus facile que celle de l'Union douanière parfaite dont les conséquences seront plus graves que celles du traité de commerce.

Mais l'alliance économique étant elle-même susceptible de se présenter sous des aspects assez différents, il faut en caractériser les principaux types.

Voici une première forme d'alliance économique qui a été préconisée à différentes reprises : Les Etats contractants conserveraient leurs systèmes douaniers respectifs. Chacun des associés resterait maître de son tarif vis-à-vis de ses associés, mais à ces tarifs particuliers à chacun des Etats, on superposerait un tarif commun aux frontières extérieures de cette association douanière et ce tarif superposé garantirait les associés en les protégeant contre les Etats dont la concurrence paraîtrait menaçante.

On voit immédiatement en quoi cette conception diffère de l'union douanière parfaite. Celle-ci réalisée, les barrières douanières séparant les Etats associés

disparaissent ; au contraire, dans l'alliance économique que nous décrivons, ces barrières subsistent, et grâce à leur maintien, les associés les plus faibles ne courent pas le risque d'être écrasés par les associés les plus forts. L'autonomie économique de chacun reste ainsi sauvegardée et en même temps le tarif unique extérieur établissant une protection sérieuse vis-à-vis des puissances dont la concurrence est redoutable, les associés pourront se faire, sans grand danger, des concessions réciproqnes.

L'autonomie politique de chacun des membres de l'association douanière ne paraît pas non plus menacée par cette organisation qui respecte l'individualité politique de chacun, qui ne crée pas des liens assez étroits pour qu'un Etat plus faible soit absorbé par un Etat plus fort.

Enfin cette organisation supprime un certain nombre de difficultés d'ordre pratique qui font obstacle à la réalisation de l'union douanière parfaite. Les frontières douanières subsistant entre associés, au sein de l'association douanière il n'est plus nécessaire de réaliser l'unification du système des accises ; de même les difficultés d'ordre fiscal que soulève la réalisation de l'union douanière parfaite se trouvent écartées. Enfin il est incontestable qu'avec cette organisation, il sera plus facile d'arriver à une entente en ce qui concerne le mode d'administration de l'association et le mode de répartitions des recettes douanières.

La principale difficulté, la seule même qui subsistera consiste dans l'élaboration d'un tarif extérieur commun et, sur ce point, nous reconnaissons bien volontiers que l'accord pourrait être difficile. Nous avons suffisamment insisté sur cette difficulté à propos des unions douanières parfaites pour que nous puissions nous dispenser d'y revenir, et cela d'autant plus que la question se pose ici dans les mêmes termes.

Quoiqu'il en soit, cette description suffit a montrer que l'alliance douanière que nous caractérisons soulève moins de difficultés que l'union douanière parfaite, et nous croyons que M. Francke exagère quand il déclare que l'on peut faire valoir contre cette conception les mêmes objections que contre la précédente (1).

2° Nous classerons aussi parmi les alliances économiques les combinaisons que l'on peut réaliser au moyen d'un ensemble de traités de commerce. L'une des plus remarquables de ces combinaisons est celle que l'on a désignée sous le nom de « Système des traités de commerce de l'Europe centrale » (1892), *Das mitteleuropaïsche Handelsvertragsystem von 1892* dont l'Allemagne prit l'iniative vers le milieu de l'année 1890 (2). Nous ne pouvons mieux faire pour analyser ce

(1) Francke. *Op. cit.*, p. 263.

(2) V. sur ce point : Cauwes. *Op. cit.*, t. II, p. 685 et suiv. — A. Peez. A propos des traités de commerce entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie. *Revue d'economie politique*, année 1892, p. 125. — Paul Leroy-Beaulieu. Les traités de commerce de l'Europe centrale. *Revue des Deux-Mondes*, 1er février 1872, p. 564

type d'alliance économique, que de décrire dans quelles circonstances s'est élaboré ce système de traités.

A l'abri de son tarif douanier protecteur de 1879, l'Allemagne avait vu se développer son industrie, et commençait à ressentir un besoin de débouché. En présence des élévations de tarif de la Russie, de l'Autriche elle comprit la nécessité d'une entente économique des pays de l'Europe centrale. Elle le comprit d'autant mieux que des tendances se manifestaient alors en vue de former de vastes groupements douaniers. Les Etats-Unis avaient manifesté le gigantesque dessein d'unir dans une vaste concentration économique les trois Amériques ; l'Angleterre, dont la puissance d'exportation paraissait encore invincible agitait un projet de Zollverein impérial. La Russie paraissait vouloir de plus en plus se fermer aux importations de ses voisins. En présence de ces tendances, l'idée d'une union douanière des Etats de l'Europe centrale flottait dans l'air. Unies déjà par un lien politique, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie devaient chercher à compléter cette alliance politique, par une alliance économique qui assurerait à leurs produits un libre et large marché, et leur

et suiv. — Werner-Sombert. Die Neuen Handelsverträge insbesondere Deutschlands. *Jarbuch für Gesetzgebung, verwaltung de Schmoller*, année 1892, p. 547-611. — Francke. *Op. cit.*, ch. II : Das Mitteleuropaïsche Handelsvertragsystem von 1892, p. 195 et suiv.

La question du renouvellement de ces traités préoccupe à nouveau aujourd'hui l'opinion. V. Ch. Loiseau : La Triplice et les traités de commerce. *Revue de Paris*, 1er février 1902, p. 640 et suiv.

permettrait de résister vigoureusement à tout offensive venant de l'étranger.

S'il faut en croire un ouvrage basé sur des documents officiels, l'initiative de ces efforts vers une concentration aurait été prise par les empereurs d'Allemagne et d'Autriche, Guillaume II et François-Joseph. Dans un entretien qu'ils eurent au cours des manœuvres de l'été 1890, en Silésie, « les deux monarques estimèrent qu'il était de toute nécessité de lutter contre les plans de politique commerciale de la France et de prendre des mesures préventives contre un isolement sur le terrain de la politique commerciale (1) ». Quelques semaines après, un entretien eut lieu à Milan, entre le comte de Caprivi et le ministre Crispi sur le même sujet. Cependant, ces efforts ne devaient pas aboutir à une véritable union douanière, mais à de simples traités de commerce. En décembre 1891, l'Allemagne conclut quatre traités : avec l'Autriche-Hongrie, l'Italie, la Belgique (6 décembre) avec la Suisse (10 décembre). En même temps, l'Autriche signait trois traités avec l'Italie, la Suisse et la Belgique. Plus tard, la Suisse en signait un avec l'Italie. Ainsi fut constitué ce groupement douanier que l'on a désigné parfois en France sous le nom de « ligue douanière de l'Europe centrale (2) ».

(1) *Die Handelspolitik des Deutschen Reiches von Franckfurter Frieden bis zum Gegenwart.* Berlin 1899. Cité par Francke, p. 196

(2) Le groupement est complété par des traité existant d'une part entre l'Allemagne et la Roumanie (conclu en 1877, renouvelé en 1881) et la Serbie (conclu en 1883), d'autre part entre l'Autriche et la Serbie.

Quelle est la nature de ce groupement. Il n'a rien de commun avec une union douanière parfaite. C'est d'ailleurs ce qu'affirmait déjà, en 1892, M. Werner Sombart, dans un article (1), où il déclarait qu'on ne pouvait envisager ces conventions commerciales comme un pas fait dans la voie de l'union douanière ; il ajoutait qu'il ne croyait que cette union ne se réaliserait de longtemps.

A cette même époque, M. Leroy-Beaulieu, tout en signalant l'importance de ces traités, qui pouvaient devenir, suivant l'expression du comte de Caprivi « un point de cristallisation pour des conventions ultérieures », (2) tout en voyant en eux « un phénomène économique et politique des plus considérables », reconnaissait qu'il y avait exagération à prononcer les mots d' « union douanière » ou de *Zollverein central européen*. (3)

On peut aller plus loin encore et dire que ces traités n'ont pas été le point de départ d'une évolution dans la politique économique de l'Allemagne. Cette politique est restée nettement protectionniste et les concessions

(1) *Jahrbuch de Schmoller*. Année 1892.

(2) Livre blanc soumis au Reichstag le 7 décembre 1891.

(3) Leroy-Beaulieu. Article précité de la *Revue des Deux-Mondes*, p. 589. De même, M. Peez, tout en se réjouissant de la conclusion de ces traités, déclare : « Il ne faut pas oublier que ce n'est pas dans une union douanière que nous entrons avec nos alliés ; on se sert de cette expression, mais elle n'est pas juste. » Et il souhaite de voir cette union se réaliser promptement pour lutter contre les Etats-Unis. *Op. cit.*, p. 128 et suiv.

qui ont été faites sont assez modestes. Vis-à-vis de l'Autriche, l'Allemagne a réduit ses tarifs pour certains produits agricoles, mais elle a obtenu plus de faveurs que ce qu'elle en a donné. (1) On peut en dire autant de la Suisse : et il n'y a guère que l'Italie qui a obtenu plus de concessions que ce qu'elle en a fait. En somme, on peut dire que l'Allemagne s'est fait une réputation de libéralisme économique à peu de frais, grâce à la mise en vigueur de ce régime conventionnel.

Quelle est maintenant la situation de la France vis-à-vis de ce groupement douanier. On pourrait croire qu'elle a largement profité des concessions faites par l'Allemagne, grâce à l'article 11 du Traité de Francfort.

En réalité il n'en est rien. Les mesures ont été prises en conséquence par les Etats contractants. L'Allemagne a su mesurer les concessions qu'elle faisait de telle sorte qu'elle n'a pas eu à souffrir des effets de la clause de la nation la plus favorisée. Le moyen employé pour atteindre ce but c'est la spécialisation poussée à l'extrême des tarifs conventionnels (2). On voit, par conséquent, combien M. A. Peez exagérait les avantages résultant de ces traités pour la France quand il déclarait : « Ces traités ne sont pas seulement un

(1) Cauwes. T. II. p. 686.

(2) La *Réforme économique* s'est, à maintes reprises, elevée contre les procédés de l'Allemagne destinés à éluder l'article 11 du traité de Francfort (V, notamment n° du 20 janvier 1901, p. 73), et elle a souvent insisté sur la spécialisation du nouveau tarif allemand qui tend vers le même but (V. article du 26 janvier 1902, p. 127).

puissant avertissement, ils sont en même temps une main tendue à la France comme à une puissance que l'on estime. Puisse-t-elle en comprendre l'immense portée » (1).

Nous avons ainsi montré la véritable nature de ce système des traités de commerce de 1892. Il consiste en une combinaison de traités avec tarifs annexés, conclus pour une période de douze ans. Il n'y a pas, comme dans l'organisme que nous avons analysé précédemment, un tarif extérieur commun, et nous sommes bien éloignés d'une véritable union douanière. Ces traités ne constituaient pas une association douanière, mais une alliance économique, une simple suspension d'armes, comme le disait très justement M. Sombart (2); leur valeur consistait surtout dans la longue durée. Comment parler d'une union douanière puisque la France et même les Etat-Unis, qui jouissaient du traitement de la nation la plus favorisée, pouvaient se prévaloir des avantages concédés par les traités de commerce !

Il ne reste pas moins vrai qu'on avait fondé sur ces traités de grandes espérances et pour s'en convaincre, il suffit de relire les débats au Reichstag, dont M. Francke (3) a donné un excellent résumé. A cette lecture on ressent nettement cette impression que tous

(1) *Revue d'économie politique*. 1892. Article précité, p. 136.
(2) Art. précité, p. 367. — Comp. Cauwes, p. 686.
(3) *Op. cit.*, p. 199 et 200.

les députés avaient présente à l'esprit, l'idée d'une union douanière. C'est tout d'abord le mémoire du comte de Caprivi qui mettait en garde contre cette tendance à se replier sur soi-même affirmée par la France et surtout par la Russie et les Etat-Unis (1). C'est le député Reichensperger qui déclare au nom du « Centre » que le chancelier a démontré par des arguments frappants : l'utilité et la nécessité d'une *coalition douanière* des pays de l'Europe centrale ». Le député bavarois Orterer, du même parti, rappelle les anciens projets d'une union duanière austro-allemande. Parmi les conservateurs, c'est le comte Kanitz qui déclare que « l'idée de créer un vaste territoire économique au moyen de traités de commerce » se justifie pleinement ; c'est le député Kleist Retzow qui voit dans une union douanière de l'Europe centrale dirigée contre la France

(1) A ce sujet, M. Francke affirme que le chancelier de Caprivi était un partisan déterminé et convaincu de l'union politico-commerciale de l'Europe centrale. Quant au point de savoir s'il était partisan d'une véritable union douanière conçue sur le modèle du Zollverein allemand, les uns l'ont affirmé, les autres l'ont contesté. Un point certain, c'est que, dans son entourage immédiat, les avis étaient partagés sur la question de l'Union douanière ; il y avait à la fois des partisans du libre-échange absolu et des défenseurs du Zollverein. Il est vrai que l'ancien ministre Crispi a affirmé et publié, en 1900, qu'il avait eu, en 1891, un entretien avec le comte de Caprivi sur la question d'une union douanière. La chute du ministère italien, le 31 janvier 1892, aurait empêché le projet d'aboutir. La presse italienne a démenti l'exactitude de cette information et déclaré qu'il ne se trouvait dans les archives aucune pièce justificative d'un tel projet. (V. Francke, p. 197, et Egner et Schuemacher, *Op. cit.*, p, 284.)

et la Russie, « une pensée incontestablement excellente ». Dans le parti libéral, c'est M. Brömel qui déclare que l'union politico-commerciale réalisée par les traités repose « sur la reconnaissance de la solidarité qui unit les peuples de l'Europe », alors qu'en 1880, dans un Congrès des économistes allemands, il s'était prononcé contre l'union douanière. Un député social-démocrate parle de réaliser au moyen des traités « une constitution des Etats unis de l'Europe », tandis que le prince d'Hatzfeld, au nom du « parti de l'Empire », se réjouit de voir se joindre aux 45 millions de consommateurs allemands 75 millions de nouveaux consommateurs, et déclare que les traités constitueront dans l'histoire un monument glorieux pour les hommes d'Etat qui les ont conclus. Le député polonais de Komierowsky affirme « que les Etats doivent s'entendre et s'unir pour augmenter leurs productions par un travail commun et développer la civilisation ».

Il est inutile de multiplier ces citations : elles suffisent à montrer que l'idée d'une union douanière planait alors sur le Reichstag, et si elle ne s'est pas affirmée d'une façon nette et précise on pouvait espérer qu'elle se dégagerait par la suite. C'est à ce point de vue que M. Schmoller se plaçait pour apprécier l'importance du système des traités de 1892. « Leur importance ne consiste pas dans les avantages qu'ils concèdent, mais dans ce fait qu'ils sont un obstacle dans une guerre douanière qui serait à redouter, et qu'ils ouvrent la voie à

une association économique dont le développement pourrait être étendu sur bien des points, au cas où un arrangement commercial avec des tarifs différentiels ou un Zollverein serait impossible (1) ».

Mais ces espérances étaient vaines ; elles se sont évanouies avec le cours du temps et aujourd'hui on est plus éloigné qu'en 1891, en Allemagne, de la pensée d'une union douanière réalisée par des traités. Peut-être a-t-on pensé que ce premier pas vers une entente était suffisant. Sous ce régime l'industrie allemande a pris un merveilleux essor et l'on s'est endormi sur ces lauriers. Il en est résulté qu'aucun mouvement ne s'est plus produit pour faciliter un rapprochement des Etats contractants.

Bien plus, les agrariens ont souffert du nouveau régime qui ouvrait des débouchés à l'industrie, mais ne protégeait nullement l'agriculture contre la concurrence américaine, et la concurrence russe facilitée par le traité de 1894. Les agrariens sont une puissance, ils viennent de le montrer une fois de plus en obtenant le nouveau tarif allemand, et la situation s'est tellement modifiée qu'il est permis de se demander aujourd'hui si les traités de 1892 seront renouvelés !

On ne songe plus à rechercher si ces traités pourront un jour servir de fondement à une alliance économique de l'Europe centrale, s'ils pourront constituer le point

(1) *Jahrbuch.* Années 1895 et 1900.

de cristallisation des Etats-Unis d'Europe. Les grandes aspirations vers le but idéal d'un Zollverein européen se taisent et on se demande simplement et non sans une certaine anxiété : Les traités de 1892 seront-ils renouvelés ?

En ce qui nous concerne nous le croyons car la plupart des économistes reconnaissent que ces traités ont été favorables à tous les Etats contractants ; sans doute les tarifs nouveaux sont plus rigoureux, souvent même prohibitifs, mais il ne faut pas oublier qu'en matière de politique économique, on met souvent en pratique l'adage : *Si vis pacem para bellum*. Les nouveaux tarifs sont donc surtout des armes destinées à effrayer les adversaires pour obtenir des concessions.

Nous avons insisté sur le système des traités de 1892, parce qu'il a joué un rôle important dans la politique économique des dix dernières années, et parce qu'il nous offre un remarquable exemple d'union douanière imparfaite, d'alliance économique.

Au point de vue théorique, nous devons retenir que ces unions douanières imparfaites présentent actuellement de plus grandes chances de réalisation que les unions parfaites qui compromettent l'autonomie politique et économique des Etats les plus faibles, et qui se heurtent à des obstacles très sérieux au point de vue de leur application pratique.

Toutefois les unions douanières imparfaites pourront être elles-mêmes entravées par l'effet de la clause de la

nation la plus favorisée ; mais ceci soulève une question délicate et demande des explications.

On sait en quoi consiste la clause de la nation la plus favorisée qui figure aujourd'hui dans la plupart des traités de commerce, et qui est devenue une clause de style. Lorsque deux Etats sont unis par un traité contenant cette clause, tout avantage consenti par l'un des contractants à une tierce puissance est conféré *de plano* à l'autre contractant, sans qu'une nouvelle convention soit nécessaire.

La question est précisément de savoir si le bénéfice de la clause pourra être invoqué lorsque l'un des contractants aura conclu avec une tierce puissance, soit une union douanière parfaite, soit une simple alliance économique, dont nous venons de parler.

La question a été vivement discutée à différentes reprises, mais on décide généralement qu'un Etat bénéficiaire de la clause ne peut pas s'en prévaloir pour s'introduire dans une union douanière parfaite conclue par l'Etat concédant avec une ou plusieurs autres puissances (1). Il le pourrait au contraire s'il s'agissait d'une union imparfaite.

A l'appui de cette thèse, on peut faire valoir des faits.

(1) Voir en ce sens : W. von Melle, dans le *Handbuch des Volkerrechts de Holtzendorff* (article Handels und Schiffahrts verträge. T. III, § 49 : Die Meistbegünstigungsclausel, — Schraut, *System der Handelscertræge und der Meistbegüngstigung*, ch. X : Die Zolleinigung, p. 117. — Francke. *Op. cit.*, p. 262. — Egner et

La question s'est posée une première fois lors de la formation du Zollverein allemand. Après la fondation de la Confédération du Nord, alors que le Zollverein était conclu avec les Etats du Sud, Napoléon essaya, sur le fondement du traité de commerce prusso-français et de la clause de la nation la plus favorisée, d'obtenir de la Bavière, du duché de Bade et du Wurtemberg, de libres relations en faveur de la France. Sa demande fut énergiquement repoussée et il ne put rien obtenir (1).

Plus tard, la question se posa à propos de l'union douanière entre la France et la principauté de Monaco conclue le 9 novembre 1865. Nous avons déjà vu qu'aux termes de l'art. 4 de cette convention, les navires monégasques devaient être traités comme navires français. Les nations qui avaient conclu avec la France des traités de navigation contenant la clause de la nation la plus favorisée (Italie, Suède et Norvège, Hollande, Zollverein allemand) crurent pouvoir se pré-

Schuemacher, *Op. cit.*, ch. VIII : Die Meistbegunstigung, p. 105. — Oncken. L'article 11 du traité de Francfort et l'expiration des traités de commerce, dans la *Revue d'économie politique*, année 1891, p. 585 et 601. — L. Bonnet. La clause de la nation la plus favorisée. *Thèse* Doctorat, Grenoble, 1900, p. 147 et suiv. — En sens contraire : Veillcovitch. Les Traités de commerce *Thèse* Doctorat, Paris, 1892, p. 433 et suiv. — Comp. Cauwès. *Cours d'économie politique*, p. 684, t. II, édit. 1893, et A. Perz : A propos de la situation douanière en Europe. *Revue d'économie politique*, février 1891, p. 134.

(1) V. Francke. *Op. cit.*, p. 262.

valoir de la clause pour faire bénéficier leurs navires pes faveurs accordées aux navires monégasques (1). Cette prétention fut repoussée par le gouvernement français qui entreprit de justifier son refus dans une circulaire explicative adressée aux Chambres de commerce (2). Dans cette circulaire, M. Armand Béhic, ministre du commerce, déclarait : « La convention conclue est une union douanière dont le but est d'étendre, pour toutes les opérations maritimes et commerciales, la frontière de l'Empire français jusqu'à l'extrême limite de la principauté. Au point de vue douanier, il n'existe plus que des ports français régis par les lois françaises; d'où assimilation entre le pavillon français et le pavillon de Monaco. Entre une union douanière ainsi définie et un traité de commerce, il y a des différences essentielles résultant de la nature même des

(1) Voir un article du *Journal des Débats* du 7 janvier 1866 : Conséquences du traité de commerce entre la France et Monaco, reproduit dans le *Journal des Economistes* de janvier 1866, p. 138.

(2) V. un article de J. Garnier dans la chronique du *Journal des Economistes* de septembre 1866, p. 357. Remarquons que M. Cauwès, qui estime qu'un Etat peut se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée pour entrer dans une union douanière conclue par le concédant de la clause avec une tierce puissante, n'accorde plus ce droit quand il s'agit de l'Union franco-monégasque. Il en donne ce motif (v. t. II, p. 694, note 2, *op. cit.*) que cette Union ne respecte pas l'autonomie de la Principauté. Il nous semble que cela est vrai pour toute association douanière. L'union qui en résulte au point de vue financier, administratif et politico-commercial est tellement intime que la souveraineté soit du plus faible des contractants, soit de l'un et de l'autre à la fois, est toujours limitée par l'entrée dans l'association.

obligations réciproques qui découlent de l'un et de l'autre acte. Dans le premier cas les barrières de douanes s'abaissent et disparaissent ; il y a fusion complète des intérêts commerciaux et maritimes. Dans le deuxième cas, des concessions mutuelles de tarif sont faites ; les relations deviennent plus intimes et plus suivies, mais chacune des parties contractantes conserve dans l'espèce son autonomie et sa ligne de douane

Cette distinction nous paraît simple, précise et conforme à la nature des choses. On ne peut pas, pour la contester invoquer le principe de la *réconciliation des traités* destiné à assurer le respect des droits acquis par un Etat vis-à-vis de l'autre. En effet les Etats qui s'associent au point de vue économique forment une personnalité nouvelle ayant une vie propre et à laquelle on ne saurait opposer les convention antérieures. Il y a là quelque chose d'analogue à ce qui se passe en matière d'annexion ; seulement il ne s'agit pas d'une annexion politique, mais bien d'une annexion économique, d'une fusion douanière. Comment songer à assimiler cette fusion de tous les intérêts économiques de deux pays à un simple avantage économique dont on puisse se prévaloir en vertu de la clause de la nation la plus favorisée ?

Et que l'on ne vienne pas nous dire : il suffira alors, pour échapper aux obligations qu'engendre la clause de la nation la plus favorisée de qualifier d'union douanière les simples traités de commerce ! On peut en effet,

répondre que la fraude est possible dans les relations internationales comme dans les papports entre individus, mais il appartient aux Etats lésés de défendre leurs droits et de les faire triompher.

Le fait s'est d'ailleurs présenté, à propos du traité austro-sarde de 1851. L'Autriche qui avait reconnu à la Sardaigne les droits de la nation la plus favorisée par ce traité, conclut postérieurement un arrangement avec le duché de Modène et le qualifia d'union douanière afin que le gouvernement sarde ne put pas en profiter. Celui-ci protesta mais l'Autriche prétendit « que le droit des gens n'établissait aucune définition précise du terme union douanière et que l'histoire fournissait trop peu de précédents pour qu'on put les citer à l'appui d'une opinion sur la portée de cette expression ». La mauvaise foi de l'Autriche était évidente, et malgré sa réponse elle dut s'incliner devant les protestations européennes et rompre « cette soi disant union douanière (1). »

Objectera-t-on alors que du moins un Etat qui voudra se soustraire aux obligations de la clause de la nation la plus favorisée n'aura qu'à contracter une union douanière avec un troisième Etat.

Le raisonnement est juste, mais l'objection peu sé-

(1) V. Pradier Fodéré. *Traité de Droit international*, t. IV, p. 418.

rieuse. Nous avons trop longuement insisté sur les difficultés qui s'opposent à la réalisation de l'union douanière parfaite, nous avons trop appuyé sur la gravité des conséquences qu'une telle union peut entraîner pour l'un ou l'autre des contractants, pour qu'on puisse admettre en toute sincérité qu'un Etat pourrait contracter une union douanière parfaite avec un autre Etat uniquement pour échapper aux obligations que lui impose la clause de la nation la plus favorisée.

La pratique vient d'ailleurs confirmer les conclusions auxquelles la logique nous a conduits, et la solution que nous soutenons a été consacrée en 1831 par le traité austro-sarde dont nous parlions tout à l'heure, et plus récemment par le traité austro-allemand de 1891. Une clause de ce traité est ainsi libellée : « Sont exceptés du traitement de la nation la plus favorisée les avantages résultant d'une union douanière déjà conclue ou à conclure dans l'avenir par l'une des parties contractantes ». (1).

La pratique internationale est donc conforme à l'opinion de la majorité des jurisconsultes du droit des gens et des économistes, et il semble que l'on doive admettre qu'un Etat ne peut se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée pour s'introdnire dans une union douanière conclue avec une tierce puissance par le concédant de la clause.

1) V. Francke. *Op. cit.*, p. 262.

Mais c'est l'opinion inverse qui triomphe quand il s'agit non d'une union douanière, mais d'un de ces arrangements commerciaux que nous rangeons sous le titre d'alliance économique.

La question a été cependant discutée, et M. Matlekovits (1) qui préconisait précisément sous le nom de Zoll-Union une alliance de cette nature entre l'Allemagne et l'Autriche à la veille de la conclusion des traités de commerce conclus par ces nations en 1892, a soutenu qu'un Etat concessionnaire de la clause de la nation la plus favorisée ne pouvait s'en prévaloir pour revendiquer un avantage de cette alliance économique.

Son argumentation a été combattue sur ce point par M. Veillcovitch (2), et celui-ci a fort bien montré la faiblesse des arguments. Il réfute tout d'abord un argument de M. Matlekovits basé sur ce qu'aucun Etat n'a prétendu avoir droit au même traitement que l'Alsace-Lorraine lors de son entrée dans le Zollverein allemand.

(1) *Die Zoll politik des osterreich-ungarischen Monarchie seit*, 1868, ch. VII.

(2) *Op. cit.*, p. 454 et suiv. L'argumentation de M. Matlekovits était faite pour les besoins de la cause. Il voulait, d'une part, proposer une alliance économique aisément réalisable entre l'Allemagne et l'Autriche. Pour atteindre ce but, il ne fallait pas que l'alliance fut trop intime; d'autre part, il voulait exclure de cette alliance la France qui bénéficie de la clause de la nation la plus favorisée en vertu du célèbre article 11 du traité de paix de Francfort. Il a donc voulu plier les principes pour les faire cadrer avec son projet. De là la faiblesse de ses arguments qui n'ont convaincu personne.

Il est facile de répondre qu'il n'y a aucune analogie entre les deux situations. L'incorporation de l'Alsace-Lorraine daus l'association allemande était une annexion. Or, en cas d'annexion d'une tierce puissance, il n'y a pas un avantage accordé à cette tierce puissance sont puissentse prévaloir les bénéficiaires de la clause de la nation la plus favorisée.

Un second argument de M. Matlekowits est plus subtil, mais aussi peu fondé. Il suppose la rupture du compromis austro-hongrois de 1867. Une barrière de douane est rétablie entre les deux pays, mais cette barrière est moins élevée que les frontières douanières extérieures. Les pays étrangers pourront-ils, sur le fondement de la clause la plus favorisée, se prévaloir de l'avantage résultant de cet abaissement des droits ? Evidemment non ! « Mais, alors, continue l'auteur, s'il en est ainsi quand une union se décompose, pourquoi n'en serait-il pas de même quand l'union se forme ? »

C'est confondre deux situations bien différentes. Les Etats étrangers avaient traité avec l'Autriche-Hongrie envisagée comme un tout économique et politique et, à leur égard, le rétablissement d'une douane intérieure ne pouvait avoir aucune importance ; c'est ainsi que si la France rétablissait ses douanes intérieures d'autrefois, l'Allemagne ne pourrait se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée pour bénéficier de la dif-

férence existant entre le tarif extérieur et les tarifs intérieurs.

En résumé il se dégage de cette discussion une distinction qui nous paraît simple et précise. Les Etats bénéficiaires de la clause de la nation la plus favorisée ne pourront se prévaloir de leur droit pour profiter d'une convention d'union douanière parfaite passée par le concédant de la clause avec un autre Etat.

Ils pourraient, au contraire, les faire valoir s'il s'agissait non plus d'une véritable union douanière, mais d'une alliance économique réalisée au moyen de la superposition d'un tarif douanier commun aux tarifs des contractants ou par un système de traités de commerce.

Ces combinaisons ne pourraient donc protéger les Etats contractants vis-à-vis de la concurrence étrangère que tout autant que l'on supprimerait la clause de la nation la plus favorisée, ou qu'on modifierait le sens et la portée.

On ne saurait nier qu'il y ait actuellement une tendance nettement marquée en faveur d'une nouvelle interprétation de cette clause (1). L'initiative a été prise par les Etats-Unis. Depuis l'entrée en vigueur du bill

(1) V. Francke. *Op. cit.*, p. 265. — Aubry. Le traitement de la nation la plus favorisée, *Réforme économique* du 9 février 1902.

(2) V. A. Viallate. Les Etats-Unis et la réciprocité commerciale, *Journal des Economistes,* janvier 1902, p. 47-61.

Mac Kinley la clause de la nation la plus favorisée a été interprètée dans le sens suivant : Lorsque les Etats-Unis ont accordé des avantages économiques à un autre Etat, un troisième qui jouit vis-à-vis des Etats de la clause de la nation la plus favorisée, ne peut se prévaloir de ces avantages que s'il fait aux Etats-Unis des concessions de même valeur.

Grâce à cette interprétation, les Etats-Unis ont pu refuser à l'Allemagne les faveurs qu'ils avaient accordées à la France par la convention de 1899 (2),

On songe, en Europe, à imiter les Etats-Unis sur ce point. A Vienne il a été question, à propos du nouveau tarif douanier autrichien, d'imiter le procédé des Etats-Unis au moment du renouvellement des traités de commerce. Récemment le docteur Von Philippovich signalait la clause de la nation la plus favorisée qui permet à un Etat concessionnaire de profiter de tout ouvrage fait à un pays comme un obstacle à tout projet d'union douanière imparfaite.

En Allemagne la question avait été soulevée au Reichstag en 1895. Dans une résolution. une commission priait le chancelier de :

1° Dénoncer le traité de commerce existant avec la République Argentine ;

2° Dénoncer les autres traités contenant la clause de la nation la plus favorisée passés avec des pays avec lesquels les relations commerciales n'étaient pas favo-

rables et de prendre en considération une entente avec les autres Etats de l'Europe relativement à l'union douanière de l'Europe centrale (1).

Le projet n'eut pas de suite. Mais la question reste à l'ordre du jour. Elle a été discutée par le docteur Vosberg Rekow (2). Tout en reconnaissant que la clause a pu rendre de grands services et pourra en rendre encore, il estime qu'on devrait la remplacer par un système de traités avec réciprocité (*Reciprocitätsverträge*). De même le docteur Borgius, rapporteur de l'organe central pour la préparation des traités de commerce estime que l'Allemagne devrait faire usage des armes que les Etats-Unis ont forgées pour leurs propres besoins, et il estime, qu'au moment du renouvellement des traités de commerce, il y aurait lieu de conclure des arrangements commerciaux de trois espèces différentes :

1° Des alliances douanières avec les Etats voisins qui seraient disposés à entrer dans des relations commerciales plus étroites avec l'Allemagne.

2° Des traités avec tarifs annexés, contenant la clause de la nation la plus favorisée limitée, c'est-à-dire des

(1) Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, ch. VIII, p. 99.

(2) *Die Handelsvertræge des Jahres*, 1903, p. 97. — Voir aussi le remarquable rapport de M. Julius Wolf, présenté à la réunion tenu à Vienne le 19 mai 1903 par la Société d'agriculture de la Basse-Autriche et l'Union centrale des industriels autrichiens, *Materialien betreffend einen mitteleuropaïschen Wirtschaftsverein*, p. 29.

« traités de réciprocité ». (*Reciprocitätsverträge*). Ce régime devrait être appliqué vis-à-vis des Etats ayant un grand développement industriel, et dont la concurrence peut être dangereuse pour l'Allemagne. Les Etats-Unis sont visés en première ligne ; la Grande-Bretagne et ses colonies viennent ensuite. Bien entendu, cette espèce de traité ne saurait s'appliquer à la France, puisque l'article 11 du traité de Francfort lui accorde le traitement de la nation la plus favorisée d'une façon absolue.

3° Enfin le docteur Borgius conserve l'application des traités de commerce avec la clause de la nation la plus favorisée entendue dans son sens large, vis-à-vis des pays exotiques, dont la concurrence n'est pas à redouter. Vis-à-vis de ces pays, il faut surtout se préoccuper des débouchés qu'ils peuvent offrir, et la clause constitue ici une garantie contre les traitements différentiels qui pourraient être accordés par ces pays à des états exportant des produits analogues à ceux de l'Allemagne.

Enfin, en France aussi, on s'est demandé si il n'y aurait pas lieu de reviser l'interprétation de la clause de la nation la plus favorisée. M. Blondel constate qu'il est difficile de réunir les avantages de deux principes qui s'excluent : « Assurer une certaine autonomie, tout en assurant au commerce la garantie d'une certaine stabilité ». Le meilleur moyen pour y arriver, serait à son avis, la conclusion de traités avec des tarifs annexés, et

contenant la clause de la nation la plus favorisée, interprétée dans le sens de la réciprocité (1). De même, M. Poinsard s'est posé en adversaire résolu de la clause de la nation la plus favorisée. « Cette clause, dit-il, a faussé le sens et l'application des traités de commerce. Le traité est un contrat spécial, restreint par sa nature aux pays qui l'ont signé après discussion, tandis que la clause de la nation la plus favorisée a pour effet d'en étendre le bénéfice à d'autres pays, sans discussion préalable (2) ». Cet auteur ne se contente pas d'ailleurs de condamner la clause au point de théorique. Il montre que l'Allemagne en ressent aujourd'hui les inconvénients; au moment où s'ouvre la lutte contre le colosse américain, elle sent le danger de cette brèche qu'ouvre la clause dans son système de défense, et elle éprouve le besoin de reconquérir, en partie au moins, son indépendance économique trop imprudemment aliénée.

Il y a donc un mouvement nettement marqué dans les principaux pays américains, en faveur, sinon de la suppression, du moins, d'une nouvelle interprétation plus restrictive de la clause. On a songé à la limiter à trois points de vue. Tout d'abord on l'interpréterait dans le sens de réciprocité suivant le système des Etats-

(1) *L'essor industriel et commercial du peuple allemand*, 1899, p. 304 et la note.

(2) Poinsard. *Libre-échange et protection*, p. 573 ; *Etude de droit International conventionnel*, Paris, 1894, p. 373 ; *Revue internationale du commerce et de l'industrie* du 10 juillet 1902 : De la clause conventionnelle dite de la nation la plus favorisée.

Unis, ensuite, on ne l'appliquerait qu'à un certain nombre d'articles du tarif de douane (1), enfin on ne l'accorderait qu'à certains pays, dont la concurrence ne paraîtrait pas dangereuse pour le concurrent.

Il est bien certain que cette nouvelle interprétation restrictive ne sera pas sans inconvénient. Tout d'abord ces restrictions ne seront pas de nature à faciliter la conclusion des traités de commerce, car elles introduiront dans les discussions, une source de complications. En outre, elles obligeront à recourir aux « certificats d'origine », c'est-à-dire à un système onéreux, gênant pour les relations commerciales et qui ouvre la porte aux fraudes. Enfin, avec ce nouveau système, à raison de la très grande diversité des traités de commerce, il y aura souvent incertitude sur le point de savoir, si, dans un cas donné, la clause de la nation la plus favorisée doit être appliquée ou non. Des discussions de ce genre se sont souvent élevées sous notre régime actuel, notamment entre l'Allemagne et les Etats-Unis. En 1894, en vertu de la clause de réciprocité du bill Mac Kinley, l'Amérique frappa les sucres importés d'Allemagne d'un droit compensateur. (*Zuchlagszoll*) égal à la prime de sortie dont bénéficiaient ces mar-

(1) C'est le cas de la Convention franco-américaine de 1899. Cette convention ne comprend qu'un nombre déterminé d'articles français et américains jouissant d'un traitement de faveur chez l'autre partie contractante. Les autres articles restent soumis au tarif général.

chandises. L'Allemagne qui s'était créé d'importants débouchés en Amérique, grâce à ce système de primes à l'exportation protesta vivement. Elle prétendait que ces droits compensateurs étaient contraires au traitement de la nation la plus favorisée, que les Etats-Unis lui avaient accordé par la convention de Saratoga. Mais les Etats-Unis ne tinrent aucun compte de ces protestations déclarant que cette convention ne pouvait être invoquée en cette circonstance, le système des primes à l'exportation ne fonctionnant pas à l'époque de la convention de Saratoga. Il n'est pas douteux que ces discussions se reproduiront plus fréquentes et plus apres sous le nouveau régime, et qu'elles entraîneront souvent à leur suite des représailles douanières (1).

Malgré ces inconvénients, il n'est pas impossible que cette tendance à limiter la portée de la clause de la nation la plus favorisée aboutisse à un résultat. On pourrait alors songer à réaliser un système de traités de commerce qui liguerait les états de l'Europe centrale contre la concurrence étrangère. La base de l'organisation serait le système des traités de 1892, dans lequel on pourrait comprendre la France, mais pour aboutir à un résultat sérieux, il faudrait, comme le dit M. Francke, « s'efforcer de développer et mûrir les germes deposés, dans ces traités, germes qui ne se sont pas épanouis, ou

(1) Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 100 et suiv.

tout au moins qui sont restés chétifs » (1). Voici d'ailleurs quels sont, aux yeux de cet économiste, les moyens de liaison, qui permettraient d'atteindre ce résultat : « une assimilation des tarifs douaniers des pays contractants dans la plus large mesure possible ; des dispositions de faveur réciproques pour les marchandises provenant non des pays faisant partie de l'union, mais des pays qui, ne figurant pas dans l'union, conserveraient des relations amicales avec les pays ligués ; la conclusion d'un cartel de douane (2), pour faciliter l'application des traités ; la fondation d'un tribunal d'arbitres pour trancher tous les conflits soulevés par les questions douanières, la négociation d'une convention relative aux maladies contagieuses du bétail, et la nomination d'une commission pour en assurer l'application ; une convention relative au trafic des commis-voyageurs, à l'expédition de leurs marchandises et échantillons : un accord relatif aux tarifs de chemins de fer pour se faciliter et s'avantager réciproquement ; une entente en ce qui concerne la construction des canaux et autres voies de transport, enfin, et c'est là le point capital, une assimilation des législations sur l'ensemble

(1) Francke. *Op. cit.*, p. 267.

(2) Le *Zoll-Kartell* est une convention par laquelle deux Etats s'engagent à se prêter une assistance mutuelle pour protéger leurs frontières douanières contre la contrebande. Dans ce but, les parties contractantes s'engagent à surveiller réciproquement leurs frontières, à poursuivre et punir les contrevenants. Voir, sur la nature de cette convention qui constitue en général l'annexe d'un traité de commerce: Schraut : *System der Handelsvertræge*, p. 93.

des questions économiques, et la solidarité des membres de l'union, vis-à-vis de l'étranger (1) ».

Ce programme tracé par M. Francke aurait donc pour but de multiplier les liens qui unissent actuellement les Etats et de réaliser, grâce à ce réseau de liens multipliés et étroitement serrés sinon une union douanière parfaite, du moins une alliance économique dont les conséquences seraient fécondes. On doit savoir gré à M. Francke d'avoir rompu avec la conception de l'union douanière parfaite qui appartient au passé, pour s'en tenir à une conception plus modeste, mais plus réalisable aussi et qui nous apparaît comme la solution de l'avenir.

C. — Unions douanières générales et unions douanières particulières.

En nous plaçant au point de vue du degré de fusion économique qu'entraîne l'union douanière entre deux ou plusieurs Etats, nous avons pu distinguer les unions parfaites et les alliances économiques ; nous avons vu que l'union parfaite devenant de plus en plus difficile à réaliser on avait cherché une forme plus souple et mieux appropriée aux besoins des Etats modernes et qu'on avait été ainsi amené à une conception nouvelle.

Pour bénéficier des avantages de l'union douanière

(1) Francke. *Op. cit.* p. 268.

parfaite sans avoir à en redouter les inconvénients on a également essayé d'en limiter la portée et nous sommes ainsi amenés à distinguer les unions douanières en *unions générales* qui visent tous les produits inscrits sur les tarifs douaniers des pays contractants et en *unions particulières* limitées à un ou plusieurs articles déterminés.

Si l'on s'en tient à cette dernière conception, il ne s'agit plus de fusionner des peuples, ni même de combiner un tarif commun à plusieurs nations avec abaissement des barrières douanières entre ces nations ; il ne s'agit même pas de construire un système de traités de commerce qui rapprocheront plusieurs Etats tout en permettant le maintien des relations commerciales avec les pays dont la concurrence n'est pas redoutable. Le but visé est moins haut, puisqu'on se borne à réaliser une entente sur une question spéciale, nettement déterminée et limitée, mais c'est encore une forme plus ou moins lointaine de ces arrangements commerciaux que l'on classe un peu abusivement sous le terme d' « unions douanières » ; c'est « l'union douanière limitée à un article déterminé.

Cette conception n'est pas purement théorique ; on trouve des exemples de conventions de ce genre dans l'histoire de la politique économique, et plus spécialement à propos de l'industrie sucrière. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet et nous nous contentons pour le moment de signaler le rôle que pourraient jouer

ces conventions. Limitée à une question déterminée, l'entente paraît plus facile à réaliser. On a donc pensé qu'en s'efforçant de conclure un certain nombre de conventions de ce genre, on pourrait arriver à réaliser dans une certaine mesure une union douanière européenne. Il ne serait pas nécessaire d'élaborer un tarif commun, ni d'unifier la législation et la politique douanière d'un grand nombre d'Etats, dès le début. Cette unification se ferait peu à peu, progressivement, et en quelque sorte d'elle-même. Quand des conventions douanières auraient été conclues pour un certain nombre d'articles importants, tel que le sucre, les céréales, etc., il y aurait en quelque sorte un embryon de tarif douanier commun, et à mesure que le nombre de ces conventions augmenterait, ce tarif se perfectionnerait de plus en plus.

Cette extension progressive d'une entente commune serait facilitée par l'intérêt commun des nations européennes à lutter contre la politique des trusts américains. Cette politique qui consiste à élever les prix sur le marché intérieur, dans les limites où le permet le tarif douanier américain, et à créer, grâce aux énormes bénéfices réalisés, des primes officieuses destinées à faciliter les exportations à des prix très peu élevés, a pour effet de fausser d'une façon complète le mécanisme de la concurrence internationale. Pour y remédier il n'y a qu'un moyen : une convention douanière par laquelle les Etats contractants s'engageront à frap-

per d'un droit compensateur (*countervailing duties*) le produit importé, et ce droit devra être précisément égal à la prime officieuse dont bénéficie ce produit. C'est là l'extension d'un système qui a été utilisé par les Américains eux-mêmes depuis 1897 pour se protéger contre la politique économique de l'Allemagne, qui est entré en vigueur aux Indes depuis 1899, et dont la Convention sucrière de Bruxelles du 5 mars 1902 a fait une application. N'est-il pas naturel que les nations de l'Europe fassent usage des armes que les Américains ont forgé contre elles pour leurs propres besoins.

Sans insister plus longtemps sur cette question, bornons-nous à remarquer que ce dernier système est, de tous ceux que nous avons examiné jusqu'à présent, celui qui paraît le plus aisément réalisable. C'est celui qui paraît aussi le plus logique, puisqu'il va du simple au composé ; c'est celui qui tend le moins vers l'utopie, puisqu'on ne prétend pas réaliser d'un seul coup une union douanière parfaite, mais suivre une marche progressive.

Qu'il se heurte à des obstacles, c'est incontestable. Les conventions douanières, malgré leur but limité, ne sont pas faciles à conclure. L'accord de plusieurs nations est difficile à réaliser, alors même qu'il s'agit d'intérêts qui leur sont communs ; mais le succès de la convention douanière toute récente montre qu'il ne faut pas désespérer, aujourd'hui surtout, où les conventions internationales voient leur nombre augmenter

sans cesse et où une tendance à la pénétration réciproque des peuples entre eux se manifeste avec une si grande force.

D. — Unions douanières coloniales

Avant de terminer cette étude théorique, nous croyons devoir consacrer quelques explications aux unions douanières coloniales, c'est-à-dire à celles qui interviennent entre les colonies et la mère-patrie. Cette question offre un véritable intérêt d'actualité, à raison de l'agitation qui s'est produite en Angleterre, sous l'impulsion de M. Chamberlain, en faveur d'un Zollverein impérial. Il est donc tout particulièrement intéressant d'analyser l'union douanière coloniale, dont la nature économique est assez délicate à définir.

Si l'on se plaçait uniquement au point de vue du droit public, on serait tenté de dire que l'union douanière coloniale est une union interne, puisque les colonies ne sont pas des puissances tierces et font partie du territoire de l'Etat auquel elles appartiennent. (1)

Nous croyons cependant que cette solution serait trop absolue et que certaines distinctions peuvent être faites suivant le régime auquel les colonies sont soumises. Si nous prenons l'exemple de l'Angleterre, il faudra distinguer entre les colonies de la couronne et les colo-

(1) Bonfils. *Op. cit.*, p. 289.

nies autonomes. Les premières pourraient bien être considérées comme une prolongation du territoire de la mère-patrie, et nous serions bien en présence d'une union douanière interne le jour où ces possessions seraient englobées dans le système douanier de la mère-patrie. Au contraire, il faudrait plutôt voir une union douanière externe dans l'union qui interviendrait entre la mère-patrie et les colonies autonomes. Celles-ci jouissent, en effet, d'une vie propre ; elles constituent des organismes politiques, administratifs, absolument indépendants, et leur vie commerciale n'est pas moins autonome que leur vie politique. Leurs droits de douane ont frappé, jusqu'ici, aussi bien les produits de la mère-patrie que ceux des nations étrangères, et si un jour ces barrières douanières étaient supprimées, l'arrangement commercial qui interviendrait présenterait bien tous les caractères de l'union douanière externe.

A un autre point de vue, on a soutenu qu'il ne sau rait être question d'une union douanière entre la mère-patrie et les colonies, et qu'on ne pourrait guère songer qu'à des arrangements préférentiels. Cette opinion a été notamment soutenue par plusieurs économistes anglais. Aux yeux de ces auteurs, et notamment de sir Robert Giffen, on ne peut parler de Zollverein, c'est-à-dire d'une union douanière parfaite, que tout autant

(1) Sir Robert Giffen. Le Rêve d'un Zollverein impérial, *Nineteenth Century*, juin 1902, p. 696.

qu'il s'agit de deux territoires juxtaposés, voisins immédiats l'un de l'autre. Ainsi, la France et l'Allemagne pourraient bien former une union douanière parfaite, c'est-à-dire un territoire soumis à un même régime douanier, protégé vis-à-vis de l'étranger par un tarif extérieur unique, mais il ne saurait en être de même pour l'Angleterre et ses colonies « L'union commerciale de l'Empire britannique, dit-il, non sans une certaine ironie, en entendant par là une union comme en Amérique ou en Allemagne, où règnent les mêmes lois commerciales, où on se sert des mêmes monnaies, où il y a une seule barrière douanière contre l'étranger, les autres étant abolies, serait quelque peu difficile à réaliser ! »

Entre les colonies et la mère-patrie il y aura toujours une barrière naturelle qui nécessitera le maintien de deux tarifs, et cette barrière c'est la mer. Sans doute on a souvent dit, non sans raison, que la mer ne séparait pas au point de vue commercial, mais cela n'est pas tout à fait exact quand il s'agit des unions douanières. L'Angleterre pourrait bien convenir, avec ses colonies autonomes, que leurs produits respectifs entreront en franchise dans la métropole comme dans les possessions britanniques. Des tarifs douaniers ne continueront pas moins à être nécessaires pour arrêter au passage les produits des autres pays.

Le maintien de ces tarifs, l'absence de recettes douanières communes, d'une administration douanière uni-

que sont en opposition avec les traits généraux qui caractérisent l'union véritable telle qu'elle a été décrite.

Il y a, dans cette opinion, une part de vérité (1) et nous reconnaissons volontiers que la nécessité de maintenir un double tarif empêchera les parties contractantes de bénéficier de la réduction des frais provenant de la surveillance des frontières douanières. Mais ce n'est là qu'un avantage assez peu important vis-à-vis des autres et nous croyons que les économistes anglais sont allés trop loin. A défaut de Zollverein véritable on doit donc pouvoir parler d'union douanière imparfaite. Ce qui vient à l'appui de notre opinion, c'est que le maintien de douanes intérieures dans l'association allemande sous le nom d'*Ubergangsabgaben*, n'a jamais autorisé personne à contester à cette association le caractère d'une union douanière. Or, dans l'union coloniale, les douanes qui subsisteraient entre la mère-patrie et les colonies n'auraient pas un autre caractère.

Nous croyons donc que l'union douanière coloniale, si elle ne peut affecter la forme d'une union parfaite, pourra du moins revêtir celle d'une alliance économique réalisée au moyen de tarifs différentiels. C'est cette dernière forme qui trouve actuellement le plus de crédit en Angleterre parce qu'elle est très souple et d'une application relative et facile.

(1) Voir notre thèse, p. 77.

Nous arrivons ainsi au terme de notre étude théorique, dans laquelle nous avons essayé de différencier et de caractériser les diverses sortes d'arrangements commerciaux qu'on a compris sous le terme « union douanière. »

L'idée générale qui peut dès maintenant être dégagée de cette étude c'est que l'union douanière parfaite est d'une organisation difficile. Elle peut avoir des avantages, mais elle est dangereuse parce qu'elle ne respecte pas suffisamment l'autonomie politique et économique des Etat les plus faibles. Elle se heurte à des obstacles techniques difficiles à vaincre. Aussi tend-on de plus en plus à substituer à cette conception, qui doit sa fortune au succès de l'association douanière allemande, une conception nouvelle plus souple et mieux appropriée aux besoins des nations modernes.

En retraçant l'histoire des unions douanières et des principaux projets d'unions douanières élaborés jusqu'à ce jour, nous pourrons suivre cette intéressante évolution et en mesurer toute l'importance.

Ce sera l'objet de la seconde partie de cette étude.

DEUXIÈME PARTIE

ETUDE PRATIQUE. — UNIONS DOUANIÈRES ET PROJETS D'UNIONS DOUANIÈRES

CHAPITRE PREMIER

LES PREMIÈRES UNIONS DOUANIÈRES. — ESQUISSE DE L'HISTOIRE DU ZOLLVEREIN ALLEMAND.

Section I

LES PREMIÈRES UNIONS DOUANIÈRES.

Satisfaisant à cette tendance de l'esprit humain qui nous porte à remonter très haut dans le passé pour y rechercher les premières traces de nos institutions modernes, on a quelques fois voulu voir l'origine des unions douanières dans les *Amphyctionies* de l'ancienne Grèce (1). On désignait ainsi « une association de peuples habitant autour d'un même sanctuaire et

(1) C'est M. A. Peez qui écrivait en 1890 à propos du Congrès de Washington de 1889 : « Ainsi nous espérons que les trois Amériques provoqueront l'union de tous les Etats de l'Europe *sur le modèle qui leur a été donné par les conseils des Amphyctions de l'ancienne Grèce* », *Revue d'économie politique*, année 1890, p. 286 : Le Congrès des trois Amériques.

réunis par la communauté d'origine ou d'intérêts » (1).

En réalité il n'y a aucun point commun entre les unions douanières et les Amphyctionnies, qui constituaient des groupements de cités ayant un caractère avant tout religieux. Le but était d'accomplir des sacrifices communs aux jours marqués par la religion. Il se peut que plus tard l'assemblée des Amphyctions ait joué un certain rôle politique, qu'elle ait eu à trancher les conflits élevés entre cités, Il n'en est pas moins vrai que leur action politique a toujours été faible, qu'elles n'empêchèrent pas leurs membres de se faire la guerre entre eux. Comment, d'ailleurs, parler d'union douanière à une époque où les cités, empreintes de l'esprit particulariste et municipal, se refusaient à se fondre en de grands Etats, où leurs rapports les unes avec les autres consistaient en une lutte perpétuelle, où leur commerce se résumait dans les rapines. Comment parler d'union à une époque où la Grèce minée par ses divisions et ses luttes allait tomber sous la domination romaine !

Il ne faut pas remonter au delà de la formation des grands Etats modernes pour trouver les exemples des premières unions douanières. Ce sont les unions inter-

(1) *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, de Daremberg et Saglio, t. I, p. 235. — V. aussi Rougier, *La Liberté commerciale*, ch. III : Les anciennes cités grecques au point de vue de l'échange international, p. 33-67. — Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, édit. 1898, ch. XVI : Les Confédérations, p. 248. — Le Fur, *Etat fédéral et Confédération d'Etats. Les confédérations grecques* p. 18.

nes qui ont presque toujours suivi l'union politique. Nous les avons déjà mentionnées et nous n'y reviendrons pas (1).

Nous voudrions seulement rappeler ici un projet d'union douanière qui mérite d'être signalé comme étant en quelque sorte le précurseur du Zollverein allemand, et qui aurait pu avancer de plusieurs siècles l'unification douanière de l'Allemagne. Ce projet (2) qui date du début du XVI^e^ siècle, avait pour but de reporter les barrières douanières sur les frontières du Saint Empire romain germanique, et d'assurer des ressources au gouvernement impérial : il fut accepté par Charles-Quint en 1522 à la diète de Nuremberg. Il résulte de la pièce officielle qui s'y rapporte et qui se trouve dans les archives de la ville de Francfort, que tous les articles, sauf les objets de première nécessité, devaient être frappés, soit à leur entrée soit à leur sortie, par voie de terre ou par voie d'eau, d'un droit *ad valorem* uni-

(1) Nous laissons également en dehors de notre étude les projets de fédération européenne qui touchent plus au droit public qu'à l'économie politique bien que les auteurs de ces projets aient parfois songé à compléter par une union douanière leurs systèmes fédératifs européens. On trouvera à ce sujet des renseignements dans Funck Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 441, et dans le compte rendu du Congrès des Sciences politiques de 1900 : Les États unis d'Europe. Voir notamment le rapport de M. Isambert qui énumère les principaux projets de fédération, p. 137-155,

(2) V. sur ce projet Richelot. *L'association douanière allemande*, 2^e^ édit., 1859, p. 7 et 8, — Worms. *L'Allemagne économique ou Histoire du Zollverein allemand*, p. 5 et 6. — Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 22. (Ces auteurs citent certains passages du document dont il est question au texte.)

forme de 4 0/0. L'empereur espérait que ce droit modique ne soulèverait aucune plainte. Il n'en fut rien. Ce plan n'obtint pas l'approbation des villes allemandes qui, en 1523, envoyèrent à l'empereur Charles V une députation chargée de faire échouer le projet de cette *Reichsgrenzzolls*. Les villes hanséatiques qui devaient leur prospérité à la liberté commerciale, redoutaient la réalisation de ce plan qui aurait pu porter atteinte à leur puissance. Le projet n'eut donc aucun succès et il faut aller jusqu'au début du début du XIX^e^ siècle pour trouver des tentatives faites dans le but de remédier au morcellement douanier de l'Allemagne.

Au XVI^e^ siècle, on peut encore mentionner une union douanière, la première peut être conçue sur le type d'une union parfaite. Cet exemple nous est fourni par le Schleswig Holstein, qui, en 1581, fut divisé entre le roi Christian III représentant la ligne royale, et le duc Adolphe représentant la ligne ducale. Malgré ce partage, la communauté douanière fut maintenue, les droits étaient perçus en commun et répartis postérieurement entre les deux pays voisins.

Enfin, avant d'arriver à l'histoire de Zollverein allemand nous devons dire un mot d'une union douanière célèbre: celle qui fut réalisée au moyen du blocus continental par Napoléon. Nous n'avons nullement l'intention de retracer l'histoire de cette guerre douanière ; nous voudrions faire abstraction des multiples considérations historiques, diplomatiques et politiques qui l'accompa-

guent pour n'envisager que le point de vue économique. Tout d'abord, l'origine même du blocus continental présente un caractère économique. Le désastre de Trafalgar (21 octobre 1805), avait prouvé à Napoléon que ce n'était pas en luttant contre l'Angleterre sur la mer qu'il arriverait à vaincre sa puissance commerciale. Il comprit alors que c'était en l'isolant des peuples du continent qui étaient ses tributaires pour les denrées coloniales et les produits fabriqués, en fermant ses débouchés, et sa principale source de matières premières qu'il aurait raison de sa suprématie. Le raisonnement était juste ; il lui avait été d'ailleurs suggéré par son entourage et notamment par Montgaillard qui lui écrivait en 1805 (1) : « L'Angleterre est perdue si on réussit à établir, en Europe, l'interdiction de ses marchandises, si on peut fermer ses débouchés et si on prend les mesures nécessaires pour affaiblir sa puissance navale. » Or, c'est en 1828, par le décret de Berlin, que Napoléon déclarait les Iles-Britanniques en état de blocus, et interdisait tout commerce avec elle.

Pouvons-nous dire maintenant que le blocus continental soit une véritable union douanière ? Assurément non, car les barrières douanières n'ont pas été abolies entre les Etats européens par le fait du blocus. Nos

(1) Montgaillard. *Mémoires diplomatiques*, 1805-1809, publiés en 1896 par Clément Lacroix.

relations commerciales étaient régies par le tarif du 30 avril 1806 qui était prohibitif pour les cotons et fils de coton, et qui avait été élevé par des décrets postérieurs en 1810, et c'est précisément cet ensemble de mesures restrictives qui eut pour conséquence « d'élever la contrebande au rang d'une institution organisée militairement et commercialement, ayant ses chefs et ses soldats, ses protecteurs, ses assureurs, ses commanditaires, ses fournisseurs. » (1)

Il n'est donc pas possible de parler d'une union douanière parfaite, mais on peut du moins dire que le blocus continental réalisait le type d'une union douanière imparfaite agressive. Il n'y avait pas un tarif extérieur commun, mais il y avait quelque chose de plus : la prohibition absolue. Mais en maintenant les barrières douanières entre les Etats du continent, Napoléon commit une grande faute, et c'est là une des causes de l'échec de sa combinaison, ainsi que le déclare très justement Frédéric List : « Le système continental de Napoléon, dit-il, avait pour base une exacte appréciation des besoins et des intérêts du continent. Seulement Napoléon voulait réaliser une idée juste par elle-même en portant atteinte à l'intérêt des autres puissances continentales. » Voici quelles sont, aux yeux de List, les trois grandes fautes commises : 1° Napoléon a

(1) Rougier. *La Liberté commerciale*, p. 236.

(2) *Système national d'économie politique*, traduction Richelot, p. 540.

eu le tort de vouloir substituer à la suprématie maritime de l'Angleterre la suprématie continentale de la France ; 2° il a eu tort de fermer la France aux autres puissances du continent, alors que celle-ci prétendait à la libre concurrence sur leurs marchés ; 3° il a eu le tort de rompre les relations commerciales entre l'Europe et les contrées de la zone torride et de vouloir remplacer artificiellement les produits de cette zone.

En somme, le système continental a échoué parce qu'il ne constituait pas une association défensive des pays continentaux contre la puissance commerciale anglaise. La prohibition absolue vis-à-vis de l'Angleterre ne pouvait être de longue durée. Elle a engendré le système des licences que tous les économistes ont condamné, elle a donné libre cours à une concurrence effrenée, là où une protection rationnelle aurait pu être utile.

On ne peut donc pas généraliser les conséquences économiques du blocus continental et en tirer des arguments irréfutables pour condamner les unions douanières. Néanmoins ces conséquences sont intéressantes à connaître, d'autant plus qu'elles ont été très discutées (1). Si, en effet, on s'accorde à condamner le système au point de vue moral parce qu'il a développé la contrebande dans une large mesure, au point de vue

(1) Voir les conséquences du blocus continental : Bertin. Le blocus continental (*Thèse* doctorat. Paris. 1901) qui cite (p. 129), l'opinion de nombreux économistes.

moral parce qu'il a développé la contrebande dans une large mesure, au point de vue politique parce qu'il a préparé et rendue inévitable la campagne de Russie, il y a de grandes divergences de vue quand il s'agit d'apprécier les effets économiques du blocus. Parmi ses partisans il faut citer Napoléon lui-même qui dans son « Mémorial de Sainte-Hélène » a écrit le panégyrique du blocus continental non sans une certaine emphase : « L'impulsion chez nous était immense ; la prospérité, les progrès croissaient sans mesure. Les progrès des lumières en France étaient gigantesques, les idées partout se rectifiaient et s'étendaient parce que nous nous efforcions de rendre la science populaire. » Il est permis d'accuser de partialité l'inventeur du système mais il faut reconnaître que son enthousiasme était partagé par les industriels qui bénéficiaient de cette protection à outrance dirigée contre leur plus redoutable concurrent. Un grand nombre de chambres de commerce des villes manufacturières remerciaient le gouvernement impérial de la protection qu'il leur accordait contre la concurrence anglaise ; on peut lire dans le *Moniteur officiel* de cette époque l'enthousiasme suscité parmi les manufacturiers par ces mesures prohibitives « qui font renaître les espérances et présagent un heureux avenir (1). » Et cet enthousiasme a été partagé par les écrivains et les économistes. Pasquier et

(1) *Moniteur officiel* du 1er janvier 1811. Voir aussi le numéro du 3 janvier 1811.

Chaptal (1) ont loué les mérites du système continental. Millenet écrivait en 1837 que « sans les décrets de Berlin et de Milan, sans ce moteur irrésistible de l'industrie continentale, la France n'eut jamais atteint sous ce rapport, le point de hauteur et de prospérité où elle est parvenue... Comme un vaisseau qui marche encore après avoir cargué ses voiles nous en ressentons encore l'heureuse impulsion (2). »

En Allemagne où, suivant une opinion très répandue, le blocus continental aurait causé une misère profonde, voici comment Frédéric List apprécie le système : « Le blocus continental de Napoléon vint faire époque dans l'histoire de l'industrie allemande comme dans celle de l'industrie française, bien que J.-B. Say l'ait qualifié de calamité. En dépit des théoriciens anglais, il est reconnu, et tous ceux qui connaissent l'industrie allemande peuvent l'attester, tous les relevés statistiques du temps en fournissent la preuve, que c'est de ce blocus que date l'essor des manufactures allemandes en tous genres, que l'amélioration de l'élève des moutons, antérieurement commencée, a reçu alors une forte impulsion, qu'alors seulement on s'est préoccupé de perfectionner les voies de transport. L'Allemagne perdit en grande partie son ancien commerce d'exportation,

(1) Pasquier. *Mémoires*, t. III, p. 47. — Chaptal. *De l'industrie française*, t. I, p. 155.

(2) S. Millenet. *Le système continental et les Anglais*, Paris, 1837 (brochure 43 p.), p. 9 et 10.

notamment ses tissus de lin, mais le surplus surpassa sensiblement la perte, surtout pour les fabriques de Prusse et d'Autriche, qui avaient pris les devants sur celles du reste de l'Allemagne. » (1)

Nous pourrions multiplier les citations, mais cela nous paraît inutile.

Bornons-nous à constater que l'idée de Napoléon était juste, qu'elle aurait pu être féconde, s'il avait conçu le blocus continental comme « une libre association des puissances du continent » dirigée contre la prépondérance commerciale et maritime de l'Angleterre, au lieu d'en faire une arme à double tranchant destinée à miner, d'une part, la puissance de l'Angleterre et, d'autre part, à assurer l'hégémonie de la France en Europe.

Poussé par son ambition, il est allé trop loin, il n'a pas su éviter les abus de toutes sortes que les libre-échangistes lui reprochent volontiers aujourd'hui. (2) Ces jugements ne sont pas impartiaux. On peut bien condamner le système continental envisagé comme arme de guerre, comme instrument de conquête, mais on peut nier que l'idée qui inspirait son inventeur

(1) List. *Système national d'économie politique*, p. 190 et 191.

(2) Voir notamment Levasseur. Le Blocus continental, dans le *Bulletin du Congrès international du commerce et de l'industrie* du 31 décembre 1901 : « Jugé au point de vue économique, le blocus continental est une monstruosité », p. 45. — Voir aussi l'article de J Garnier dans le *Dictionnaire d'économie politique* de Guillaumin, mot « Blocus continental » et l'article du *Nouveau Dictionnaire.*

aurait pu être féconde et qu'elle a eu, même mal appliquée, deux résultats économiques qui méritent d'être pris en considération : l'extension des relations économiques sur le continent, et la création d'industries nouvelles. (1)

Après cet échec, les projets d'union douanière devaient, un quart de siècle plus tard, remporter un merveilleux succès avec la réalisation du Zollverein allemand. Le plan était moins vaste, et l'on a pu dire que cette union douanière n'était qu' « une pâle imitation du système continental » (2) ; mais les conséquences économiques et politiques devaient être autrement fécondes !

Section II

LE ZOLLVEREIN ALLEMAND

L'histoire du Zollverein allemand n'est plus à écrire. Elle a fait l'objet, soit en Allemagne, soit en France, d'un grand nombre d'ouvrages qui présentent une réelle valeur au point de vue historique et économique. (3) Nous ne pouvons songer à entrer dans une

(1) Rougier. *Op. cit.*, p. 245.

(2) Millenet. *Op. cit.*, p. 19.

(3) Pour avoir un aperçu de la littérature allemande sur le Zollverein, on peut se reporter à la bibliographie donnée par le *Dictionnaire d'économie politique* de Coquelin et Guillaumin, 3e édit., 1864, au mot « Zollverein », p. 881 883. 45 ouvrages sont indiqués pour la période de 1833 à 1853 ; on peut compléter cette bibliographie par celle qui est donnée par Theo Sommerland dans le *Handwarterbuch*

étude approfondie et détaillée de cette remarquable union douanière, et, néanmoins, nous devons résumer les grandes lignes de son histoire, puisqu'elle constitue en quelque sorte le point de départ de tous les projets élaborés depuis sa réalisation.

der Staatswissenchaften au mot « Zollverein », article écrit en 1901. Nous nous bornerons à citer quelques ouvrages parmi les plus importants : Nebenius. *Der Deutsche Zollverein, sein System und sein Zukunft*, Carlsruhe, 1835. — Becker. *Uber den deutschen Zollverein*, 1835. — Junghanns. *Der Fortschritt des Zollvereins*, 1848. — Robolsky. *Der deutsche Zollverein*, 186?. — Emminghaus. *Entwickelung, Krisis, und Zukunft des deutschen Zollvereins*, 1863. — Dittmar. *Der deutsche Zollverein*, 1867-68, 2 volumes. — Festenberg Pakisch. *Geschichte des Zollvereins*, 1869. — Roscher. *Zur Gründungsgeschichte des Zollvereins*, 1870. — Weber. *Der deutsche Zollverein*, 1872, etc. — Parmi les contributions plus récentes à l'histoire du Zollverein, citons : Treitschke. Die Anfänge des deutschen Zollvereins, dans les *Preussiche Jahrbücher*, 30e volume. — Hoffman. *Geschichte der deutschen Zollrechtes bis zum bayer wurtemberger Zollvereine* 1828, (1900). — Ch. Eckert. Der preussich-hessisch Anschluss von 14 Februar 1828, dans le *Jarbuch für Gesetzebung*, etc., de Schmoller, volume 26, année 1902, p. 505-556.

La littérature française, sur ce sujet, est moins abondante, mais on trouve des résumés de l'histoire du Zollverein dans la plupart des dictionnaires et encyclopédies. Citons l'article de Legoyt, dans le *Dictionnaire d'économie politique*, de Coquelin, 2e édit., 1874, de Richelot, dans le *Dictionnaire de la politique*, de M. Block, 2e édition, 1884, de Ch. Dupuis, dans le *Nouveau Dictionnaire d'économie politique*, de Léon Say et Chailley, 1896. Voir aussi le *Dictionnaire des finances* de Léon Say ; la *Grande Encyclopédie*, mot « Zollverein » ; l'*Economiste Français*, n° du 20 décembre 1873, et 3 janvier 1874, « Le Zollverein, son histoire jusqu'en 1870 », et le n° du 30 août 1873, « Le commerce du Zollverein de 1866 à 1870 ».

Parmi les études plus complètes, citons : La Nourais et Bères *L'Association des douanes allemandes, son passé et son avenir*, Paris, 1841. — P. Faugère. *Le Zollverein ou l'Union des douanes de la Prusse et des Etats allemands*, Guillaumin, Paris, 1859. — H. Richelot. *L'Association douanière allemande ou le Zollverein* : son

I. *Coup d'œil sur la situation douanière de l'Allemagne après la paix de 1815.* — Vers le début du XIXe siècle, les idées unitaires s'étaient vaguement développées, grâce au mouvement littéraire et philosophique. Puis quand l'Allemagne se réveilla pour refouler au-delà du Rhin la puissance envahissante de Napoléon, le vague sentiment d'un besoin d'unité naquit de cette défense commune. « Autour des mêmes bivouacs, des mêmes champs de bataille, dit Richelot, Autrichiens, Prussiens, Bavarois, Hessois, Wurtenbergeois, serrés contre un ennemi commun, se rappelaient qu'un même sang coulait dans leurs veines, et l'idée d'une patrie allemande les pénétra profondément » (1).

Et cependant, même après le pacte fédéral de 1815, l'Allemagne confédérée avec ses Etats capricieusement découpés, empiétant les uns sur les autres, enclavés les uns dans les autres, pouvait être considérée comme le groupe national le plus réfractaire aux tendances unitaires. Le nombre des Etats avait bien été réduit de 300 à 40, mais le pacte fédéral laissait à chacun de ces Etats la liberté de s'entourer de barrières douanières. Et ils ne s'en privaient pas. Aux douanes extérieures venaient s'ajouter les douanes provinciales, sans compter celles des communes et celles des particuliers. La Prusse ne

histoire, son organisation, ses relations avec l'Autriche, ses résultats, son avenir, 2e édit., Capelle, Paris, 1859. — E. Worms. *L'Allemagne économique ou Histoire du Zollverein allemand*, 1874.

(1) Richelot. *Op. cit.*, p. 10.

comptait pas moins de 60 tarifs douaniers différents ' On conçoit aisément combien les relations commerciales devaient être pénibles dans cette Allemagne moyennageuse, surtout par les Etats dont le territoire restreint était entouré de tous côtés par ces murailles d'airain. La levée du blocus continental vint faire sentir d'une façon plus intense encore les inconvénients de ce morcellement douanier, en supprimant la protection dont les industries naissantes avaient besoin, au moins pour conserver le marché intérieur. C'est précisément l'envahissement des produits manufacturés anglais qui développa dans l'opinion le désir de protéger l'Allemagne par un tarif extérieur, et de supprimer les douanes qui entravaient les relations commerciales entre Etats.

Le premier germe de cette grandiose idée avait été déposé par le Congrès de Vienne dans l'article 19 du pacte fédéral ainsi conçu : « Les membres de la confédération se réservent de délibérer sur le commerce entre les différents Etats ainsi que sur la navigation d'après les principes posés au Congrès de Vienne. ». C'était, en quelque sorte, la première pierre posée du vaste édifice à construire, mais les espérances fondées sur cet article ne devaient pas se réaliser promptement.

II. -- *Le tarif prussien de 1818.* — Avant de poursuivre l'histoire des efforts destinés à réaliser l'unité douanière de l'Allemagne, nous devons signaler l'importante réforme qui s'accomplit à cette époque dans

le système douanier prussien. Cette réforme offre en effet un intérêt très grand pour l'histoire du Zollverein, puisque le nouveau tarif auquel elle devait donner le jour, devait régir la grande association douanière, jusqu'à la réforme de 1865, sans subir de profondes modifications (1). C'est en 1817 que le ministre des finances, le comte de Bulow, soumit au roi un plan de réforme. La commission comprenait des conservateurs, mais elle comptait aussi des membres de « cette bureaucratie libérale » imbue de l'esprit des Stein et des Hardenberg, et des principes d'Adam Smith. Il en résulta que la loi douanière du 26 mai 1818, composée par le directeur général des douanes, Georges Maassen, fut une œuvre de libéralisme économique qui se distinguait par sa simplicité et sa clarté. La base de ce nouveau tarif qui entra en vigueur au début de l'année suivante était que toute marchandise étrangère pouvait entrer dans le royaume pour la consommation ou le transit, et que tout produit indigène pouvait être exporté. La libre circulation des marchandises était assurée entre toutes les provinces les péages communaux ou privés supprimés. Sans doute, il y avait des défauts : ainsi : en vertu de ce principe, que toute marchandise entrant dans le pays devait payer un droit, on frappait certains

(1) A. Poisson. La politique douanière de l'empire allemand. *Annales des sciences politiques*, fascicule du 15 mai 1903, p. 331. — Richelot. *Op. cit.*, p. 21 et suiv. — List. *Système national d'économie politique*, p. 192, etc.

articles, sans en retirer de grands avantages ni fiscaux ni protecteurs et on entravait le commerce : de même les taxes sur le transit étaient trop élevées. Malgré tout ce tarif réalisait un véritable progrès. Parmi ses mérites, l'un des plus grands consistait dans la substitution des droits spécifiques aux droits *ad valorem*. On pouvait, sous l'empire de ce nouveau principe réprimer, plus aisément la contrebande et donner à la protection une base plus rationelle. Il est vrai que les petits et moyens Etats allemands se plaignirent de ces nouveaux droits qui frappaient plus lourdement leurs exportations. Déjà exclus des marchés de l'Autriche, de l'Angleterre et de la France, ils voyaient se dresser devant eux une nouvelle barrière ; mais ce resserrement de leur marché devait avoir lui-même une bonne influence pour eux en hâtant la réalisation de l'association douanière allemande (1).

III. — *L'agitation dans le Sud de l'Allemagne.* — Nous avons vu la question des relations commerciales entre les Etats confédérés, posée dans l'article 19 du Pacte Fédéral. Elle devait être reprise bientôt, grâce à l'intervention de List et de Nébenius. List a raconté lui-même comment il avait été amené à concevoir la théorie des nationalités, en préparant un cours d'Economie

(1) Voir sur ce point : Schmoller. *Das preussische de Handels und Zollgesetz von 26 mai 1818.* (Discours prononcé en 1818, à l'occasion de l'anniversaire de la fondation de l'Université de Berlin.) Berlin 1898.

politique, à désirer la suppression des barrières douanières provinciales allemandes, et à voir dans l'article 19 du Pacte Fédéral « la base sur laquelle il fallait fonder la prospérité industrielle et commerciale de la patrie allemande (1). A la foire du printemps de Francfort-sur-le-Mein, en 1819, il entra entra en relation avec un groupe de commerçants, émus par la mauvaise situation douanière de l'Allemagne et rédigea pour eux une pétition célèbre, que l'on peut considérer comme le point de départ du Zollverein. Il y réclamait : 1° la suppression des douanes intérieures ; 2° l'établissement d'un tarif commun vis-à-vis des autres nations (2). En même temps, il créait la « *Société allemande du commerce et de l'industrie* » destinée à soutenir le nouveau projet. La Diète accueillit la pétition de List par une fin de non-recevoir en 1819. Cette même année, la question de la liberté commerciale entre les Etats Allemands fut discutée à la conférence de Carlsbad, où se réunirent les ministres des principales cours. Ceux-ci eurent à examiner un remarquable projet de Nébénius où le savant Badois déclarait que pas un seul Etat allemand, l'Autriche excepté, n'était à même de protéger son territoire contre la concurrence étrangère envahissante. Il concluait à la constitution d'une association douanière, démontrait que sa réalisation n'était pas impos-

(1) V. *Système national d'économie politique*. Préface de l'auteur. Traduct. Richelot. 1857, p. 48 et 49.

(2) Richelot. *Op. cit.*, p. 35.

sible au point de vue pratique. La plupart des principes que Nébénius posait et développait dans cet écrit : le caractère libéral du tarif douanier, le partage des recettes douanières d'après le nombre des habitants, la nécessité d'égaliser les impôts sur la consommation à l'intérieur des différends pays, se retrouvent en substance dans l'organisation du Zollverein.

Nébénius n'eut pas beaucoup plus de succès que Frédéric List. Les ministres se bornèrent à introduire dans l'acte final de Vienne de 1820, l'article suivant : « Les objets soumis par les articles 16, 18, 19 de l'acte fédéral aux délibérations de la Diète demeurent réservés à son examen ultérieur, afin que, par une convention commune, on puisse arriver autant que possible à une législation uniforme. »

Les efforts de List et de Nébénius n'avaient pas abouti mais la question était mûre : les négociations allaient s'ouvrir entre les Etats allemands et aboutir bientôt, grâce aux efforts des hommes d'Etat prussiens à l'établissement de l'association douanière. La période des tâtonnements n'en avait pas moins été assez longue, et c'est précisément la cause pour laquelle on a longtemps discuté la question de savoir a qui revient l'honneur d'avoir fondé le Zollverein.

C'est bien à tort que l'on a parfois revendiqué tout le mérite pour les hommes d'Etat prussiens, oubliant les

(1) Il faut cependant noter l'accession au système prussien de la principauté de Schwartzbourg-Rudolstadt (4 juin 1822) et celle de la Saxe-Weimar (27 juin 1822).

tentatives et les efforts de List et de Nébénius. C'est à tort aussi qu'on a quelquefois attribué soit à l'un soit à l'autre de ces économistes la paternité exclusive de l'association douanière allemande. Nous croyons qu'il est beaucoup plus juste et beaucoup plus conforme à l'histoire de fixer, avec M. Ecker, la part prise par chacun d'eux dans cette grande tâche (1).

A notre avis on ne saurait contester à List le mérite d'avoir conçu le premier l'idéal d'une grande patrie allemande, et d'avoir consacré une bonne partie de sa vie, de sa fortune et de sa puissante intelligence à poursuivre la réalisation de cette noble pensée. Nébénius, dont les vues étaient moins larges et qui désirait plus encore sauvegarder les intérêts de son pays que réaliser une association de tous les Etats, a eu le mérite de mettre son jugement clair et précis au service de la même cause.

Voici comment M. Worms, dans un parallèle qu'il trace de ces deux penseurs oppose leurs qualités si différentes et apprécie leurs rôles respectifs :

A l'un (Nébénius) la ténacité indomptable ; à l'autre, (F. List) les ardeurs soutenues d'un apôtre. A l'un les négociations habiles et mystérieuses poursuivies dans

(1) V. Eckert. *Op. cit.*, p. 101. On trouvera aussi des échos de cette discussion dans les notes de M. Richelot : Traduction dn *Système national d'économie politique* de List, notes 49 à 52. — Voir aussi G. Fischer, article dans les *Jahrbücher für National Œkonomie*. Année 1864, p. 486. 91, et M. Block. *Journal des Economistes* de mai 1859, p. 239.

des conférences ou dans des conventions privées; à l'autre la propagande retentissante faite en chaire, dans la rue ou à la tribune, par la voie des pétitions, de l'association et de la presse. A l'un les succès du cabinet, à l'autre les succès populaires. A l'un les adhésions du gouvernement, à l'autre la conquête de l'opinion publique... Ces deux individualités loin de s'exclure, semblaient se compléter l'une et l'autre et concourir à l'œuvre de la résurrection économique de leur commune patrie. »

List et Nébénius ont donc pris une large part à l'œuvre de l'Association douanière allemande, mais nous ne voulons pas rabaisser le mérite des hommes d'Etat prussiens, des Maassen, des Motz, des Eichhorn. Ceux-ci surent porter sur un terrain pratique les idées de List et de Nebénius « qui suivaient des chemins sans issue ». En dotant leur pays de tarifs plus modérés, en lui infligeant des sacrifices économiques et financiers nécessaires ils ont su préparer la voie véritable et assurer le groupement des Etats allemands. Enfin on ne saurait omettre dans cette énumération le ministre hessois Du Tyl qui eut l'honneur de tendre le premier la main au gouvernement prussien et de faciliter ainsi sa grande mission.

C'est donc grâce aux efforts de ces penseurs et de ces hommes d'Etat, de ces économistes et de ces hommes d'action que l'Association douanière allemande a pu

se fonder et contribuer à la réalisation de l'unité politique et économique de la patrie allemande.

IV. *La formation du Zollverein.* — C'est la Prusse qui réalisa la première union partielle en concluant le 25 octobre 1819, une convention d'accession douanière avec la principauté de Schwartzburg-Sonderhausen. Celle-ci devait recevoir une part du produit net des recettes douanières déterminée d'après le chiffre de sa population. Le 4 juin 1822 la principauté de Schwartzburg-Rudolstadt accédait au système douanier prussien, et celle de Saxe-Veimar suivait son exemple le 27 juin 1822. Un certain nombre d'années s'écoula alors sans que de nouveaux pas fussent faits dans cette voie.

D'autre part, dans l'Allemagne du Sud, des tentatives de rapprochement furent faites au Congrès de Darmstadt (1820-1823) et de Stuttgard (1825). Ni l'un ni l'autre ne purent aboutir. Au premier, Nébénius représentait Bade, Wagenheim le Wurtemberg. La Bavière, Nassau, la Hesse Darmstadt, la Saxe y prirent part. Nébénius déclara que le tarif convenu entre la Bavière et le Wurtemberg était trop élevé, à raison du territoire plus étendu de l'association et on dut abandonner les négociations.

Quant au Congrès de Stuttgardt, qui avait été précédé par l'accession de la principauté de Hohenzollern dans le système douanier du Wurtemberg le 28 juillet 1824, il avait réuni en 1825 les représentants de la

Bavière, Bade, les deux Hesses et Nassau mais il n'eut aucun résultat.

Malgré ces essais infructueux, la Bavière et le Wurtemberg tentèrent un nouveau rapprochement qui aboutit à l'*Union du Midi* le 28 janvier 1828. Cette union avait été précédée par un traité de commerce du 17 avril 1827 qui avait facilité l'assimilation des deux tarifs douaniers inspirés l'un et l'autre par des tendances protectionnistes. Le tarif bavarois devait être appliqué aux frontières extérieures, l'administration douanière soumise à des règles uniformes et les recettes patagées d'après le chiffre de la population de chaque Etat.

Cette union douanière, la première digne de ce nom, devait être bientôt suivie par l'*Union douanière prusso-hessoise* du 14 février 1828, qui marquait une étape importante dans l'établissement de l'association douanière allemande. C'était rompre avec la tradition qui entretenait entre les Etats du Sud et du Centre de l'Allemagne une guerre douanière regrettable et l'historien allemand Treitschke a très justement marqué l'importance de l'accord Prusso-Hessois en disant « que ce traité devait être pour le futur Zollverein allemand ce que devait être la Confédération du Nord pour l'Empire allemand actuel » (1).

(1) L'importance de l'union prusso-hessoise n'a jamais été méconnue. Richelot y voit « le prélude de toutes les autres associations. » Le professeur Oncken en avait étudié les phases historiques

Voici comment naquit et aboutit l'idée de cette union. La situation de la Hesse ducale était des plus mauvaises ; elle avait essayé de remédier au préjudice que lui causait le tarif prussien de 1818 en s'entourant, en 1824, d'un tarif autonome, mais ce tarif sur lequel on avait fondé de grandes espérances ne fit qu'aggraver sa situation. Le coût de surveillance des frontières de ce petit pays, morcellé à l'extrême, absorbait les recettes douanières. D'autre part, la Hesse ne pouvait songer à s'unir aux Etats du Sud. Ses principaux articles d'importation (vin, céréales, bestiaux) cherchaient des débouchés vers le Nord et n'auraient pas gagné beaucoup de facilités par une accession au Wurtemberg par exemple.

Le traité conclu avec le duché de Bade en 1824 n'avait pu modifier cette situation trop tendue et avait été dénoncé en 1825. C'est alors que le ministre Hessois Du Thyl conçut un projet qui seul pouvait être efficace et réalisable. Dans un mémoire, il déclarait qu'il fallait abandonner ce but vers lequel les hommes d'Etat et

dans un discours prononcé en 1878, comme recteur. Une étude plus approfondie en a été faite récemment par M. Christian Eckert. (*Jahrbuch für Gesetzgebung de Schmoller*. Année 1902, 2e fascicule, 505-556), qui étudie le traité en se basant sur les actes officiels du ministère des finances hessois de Darmstadt, sur les documents des archives secrètes de l'Etat à Berlin, et sur des documents figurant aux archives de la ville de Mayence et de la chambre de commerce de cette même ville. Nous ne pouvons que renvoyer cette excellente contribution à l'étude du Zollverein.

(1) Voir les passages du mémoire de Du Thyl, reproduits dans l'article de M. Eckert, p. 69.

lui-même avaient tendu jusqu'alors : « Faire front à l'Allemagne », et songer à une accession au système douanier allemand. Il redoutait seulement que cette union fît naitre en Allemagne la pensée d'une annexion complète.

Les négociations furent entamées ; elles furent longues et pénibles ; on songea tour à tour à un traité de commerce, puis à une union douanière et c'est à cette solution qu'aboutit la conférence tenue à Berlin le 11 janvier 1828, où furent posés des principes que les conventions postérieures ne devaient pas modifier. La Hesse adoptait la loi douanière prussienne ; elle conservait sa propre administration douanière qui devait être organisée dans la mesure du possible sur le type de l'administration prussienne. Une direction des douanes devait siéger à Darmstadt, composée de trois membres dont un fonctionnaire prussien ; de son côté la Hesse déléguait un fonctionnaire à la direction de Cologne. Les Etats contractants s'engageaient à surveiller réciproquement leurs frontières douanières.

Quand les questions secondaires eurent été liquidées le traité devint définitif le 14 février 1828 et fut ratifié par la Prusse le 8 mars de la même année.

Au cours des négociations, la Hesse avait toujours veillé au maintien de son autonomie politique et elle y avait réussi : « Egalité juridique des parties contractantes telle était la devise sous l'empire de laquelle le traité avait vu le jour », Ainsi, grâce à l'énergie et à la

persévérance du ministre Du Thyl, ce qui avait été longtemps considéré comme un rêve devenait une réalité. Son mérite ne consiste pas seulement en ce qu'il a su comprendre que l'union douanière était le seul moyen de remédier a la détresse économique de la Hesse ; il a su encore triompher de toutes les oppositions, faire fi des imprécations et malédictions et uniquement soutenu par la confiance de son prince aller de l'avant avec la certitude du succès.

Les avantages de l'union douanière étaient réels pour la Hesse comme pour la Prusse (1).

La Hesse y gagnait un système douanier stable qui lui permettait de remédier à sa détresse financière. Un marché considérable était ouvert à ses produits. Son autonomie politique était respectée puisqu'elle avait traité avec la Prusse sur un pied d'égalité à la différence de ce qui avait eu lieu neuf ans plus tôt pour l'accession de la principauté de Schwartzburg Sonderhausen (2).

Quant à la Prusse les avantages qu'elle retirait de l'union étaient moins faciles à apprécier car ils étaient

(1) Voir Eckert. Article précité, p. 94. — Richelot. *Op. cit.* p. 47.

(2) Il fallut cependant un certain temps pour vaincre l'opposition au traité. La preuve en est dans l'ouvrage du professeur Hundeshager, paru en 1833, où l'auteur prétendait que l'union douanière avait nui à la puissance nationale et financière du grand-duché de Hesse. Mais avec le temps on comprit, dit Eckert, « que ce traité était une bénédiction pour les deux parties, qu'il devait être pour la Hesse la source de grands avantages économiques et pour la Prusse de grands avantages politiques. »

surtout de nature politique. Il est certain que, au point de vue économique, la Hesse ne constituait pas pour la Prusse un large marché ; au point de vue financier le partage des recettes douanières d'après le chiffre de la population ne lui était pas favorable. Cependant ses diplomates, Eichhorn, Motz, avaient fait preuve d'une très grande perpiscacité en ne reculant pas devant ces sacrifices, car ils étaient largement compensés par les avantages politiques que la Prusse devait retirer du traité. L'exemple de la Hesse devait séduire les Etats voisins, et marquer la première étape de ce mouvement qui devait faire de l'Allemagne un vaste marché libre à l'intérieur, dissiper les jalousies étroites, et fonder la grande patrie allemande en unissant les Etats divisés.

Peu de temps après se formait, le 24 septembre 1828, l'*Union du Centre* qui se glissait entre l'Union du Nord et celle du Midi. Elle comprenait le Hanovre, la Saxe royale, le Grand duché de Saxe, les Etats de la Thuringe, la Hesse Hombourg, Hesse-Cassel, Oldenbourg, Brunswick, Nassau Brème et Francfort sur le Mein. Cette dernière union n'avait pas la stabilité économique des deux autres. Elle était imparfaite car elle laissait subsister les droits de douanes établis entre les contractants, sauf pour quelques articles admis en franchise. Elle avait un caractère surtout négatif en ce sens que les contractants, dans une pensée de défiance commune vis-à-vis de la Prusse, voulaient s'interdire

mutuellement le droit de conclure une union douanière avec un autre Etat sans le consentement commun (1). Quelque temps plus tard, quelques-uns des Etats de l'union du centre supprimaient les barrières douanières qui les séparaient par le traité d'Einbeck (27 mars 1830). C'étaient le Hanovre, Brunswick, Oldenbourg, Hesse Cassel, mais l'union n'était pas viable et devait bientôt se dissoudre.

Ce n'était pas sans un certain effroi que les Etats du Sud avaient appris la nouvelle de l'accession de la Hesse Ducale au système Prussien. Les uns critiquaient l'égoïsme prussien, déclaraient que la Prusse voulait tout simplement s'emparer du marché hessois, que l'union n'était pas durable. Les autres reprochaient à Darmstadt d'aller au devant « d'un suicide industriel (2). » Mais quand on vit que, loin de se laisser absorber, la Hesse prospérait, les défiances vis-à-vis de la Prusse se dissipèrent. Un traité du 27 mai 1829 avait déjà rapproché l'union du Nord et l'union du Midi, et de grandes facilités d'échange avaient été stipulées par les parties contractantes ; sauf quelques restrictions motivées par la diversité des systèmes d'impôt, et le désir de protéger l'industrie des Etats du Sud, les produits de toute espèce étaient admis en franchise. En même temps l'union du centre, que le baron de Stein avait qualifié

(1) Richelot, p. 59. — Worms, *Op. cit.*, p. 35.
(2) V. Eckert. *Op. cit.*, p. 99.

d'*institution stupide*, se dissolvait. L'électeur de Hesse Cassel avait accédé à l'union du Nord en août 1831 et le 23 mars 1833 l'union du Midi entrait dans l'association prussienne, bientôt suivie par la Saxe Royale et la Thuringe.

Le Zollverein était fondé. Le traité qui le consacrait devait entrer en vigueur le 1er janvier 1834 et durer huit ans ; il était renouvelable pour des périodes de douze ans en cas de non dénonciation. L'association comprenait dix-huit Etats, une superficie de 7.719 milles carrés et une population de 23 millions d'habitants. Mais il était évident qu'à une époque plus ou moins rapprochée les petits Etats qui étaient restés en dehors de l'association ne devaient pas tarder à y accéder. Ainsi se réalisait la prédiction du roi de Wurtemberg à propos de la conclusion de l'union prusso-lessoise : « Vous verrez que tôt ou tard nous serons forcés de suivre l'exemple de la Hesse. »

Ce fut le gouvernement Badois qui donna l'exemple. On se souvient qu'il avait refusé d'accéder à l'union du Midi, à raison de son caractère protectionniste, et qu'il ne pouvait entrer dans l'union du Nord, dont il était trop éloigné. Quand les deux unions eurent fusionné, il n'y avait plus de motif pour que le duché de Bade n'en fît point partie. Il fallut cependant lutter contre les libéraux, qui protestaient au nom de la liberté commerciale et de l'indépendance du pays. Les économistes

Nébénius et Rau triomphèrent de cette opposition et l'accession fut décidée le 12 mai 1835.

Elle fut bientôt suivie par celle de Nassau, le 10 décembre 1835, et, le 2 janvier 1836, par celle de la ville libre de Francfort, qui, cernée de toutes parts par des frontières douanières, voyait déserter ses foires et dépérir son commerce. Le territoire douanier mesurait alors 8.523 milles carrés, comptait 25 millions d'habitants, et avait à surveiller une ligne douanière de 1064 milles.

Ainsi organisé, le Zollverein devait traverser une partie de sa carrière, mais il lui manquait encore, pour former un ensemble parfait, l'accès du littoral. Dès 1834, les Etats maritimes du Nord avaient formé, à l'instar du Zollverein, une association qui prit le nom de *Steuerverein*, embrassant le Hanovre, le Brunswick, l'Oldenbourg, la Schaumbourg-Lippe.— La durée de cette petite association était la même que celle du Zollverein, ce qui semblait devoir faciliter une fusion.

V. *Les négociations avec le Steuerverein.* — Le renouvellement du traité pour la prolongation du Zollverein, qui eut lieu le 8 mai 1841, à la suite d'une conférence à Berlin, paraissait propice aux accessions. Celles de la principauté de Lippe-Detmol, du comté de Schaumbourg, de Waldeck, du grand duché de Luxembourg, se réalisèrent à cette époque. Mais la plus importante fut celle du Brünswick. Elle n'était pas sans inconvénient, parce que les principautés brünswikoises du Hartz et du Weser étaient enclavées dans le Hanovre,

Pour assurer une régularisation des frontières douanières entre le Zollverein et le Steuerverein, le Brünswick dut maintenir ces deux districts dans le dernier système douanier. On espérait, d'ailleurs, que l'accession du Hanovre au Zollverein ne se ferait pas attendre longtemps. Mais les négociations entamées dans ce but en 1852 n'aboutirent pas, à cause des prétentions exorbitantes du Hanovre, et furent rompues en 1844. (1) Cet échec souleva une violente campagne de presse et l'opinion publique se montra défavorable au Hanovre qui, par son intransigeance, avait entravé les progrès de l'unification douanière de l'Allemagne.— Les choses restèrent en l'état jusqu'en 1851, époque fixée pour la dénonciation des traités sur lesquels reposaient le Zollverein. A cette époque, la Prusse avait à lutter contre les tentatives faites par l'Autriche pour détacher du Zollverein les Etats du Midi. Afin de conserver une situation forte au cas où ces tentatives auraient abouti, la Prusse ne recula devant aucun sacrifice pour obtenir l'accession du Steuerverein et conserver l'unité douanière de ses provinces orientales et occidentales. Elle l'obtint par le traité du 7 septembre 1851, par lequel le Hanovre et ses associés (Oldenburg et Schaumbourg-Lippe) devaient faire partie du Zollverein pour douze

(1) Richelot, p. 144. Le Hanovre demandait : 1° une réduction de tarifs de moitié sur les denrées tropicales et les vins ; 2° une indemnité pour la perte de ses droits de transit ; 3° un préciput important.

ans. (1) Le traité devait entrer en vigueur à dater du 1er janvier 1854. Il fut aisément ratifié par les membres du Steuerverein. Il n'en fut pas de même pour les membres du Zollverein, et la Prusse dut, pour triompher, subordonner le renouvellement du Zollverein à la ratification du traité.

VI. *Les trois crises du Zollverein.* — Tandis que le Zollverein élargissait peu à peu son territoire, il se préoccupait aussi de ses relations internationales, et de 1837 à 1844, une série de traités de commerce furent conclus avec la Hollande, l'Angleterre, la Turquie et la Belgique. Ces relations paisibles ne devaient apporter aucun trouble dans la vie intérieure de l'association, mais il n'en fut pas toujours ainsi.

La première crise, qui n'eut pas une très grande importance, se produisit quand l'Allemagne fut envahie par l'importation des fers anglais et quand les filatures allemandes se sentirent menacées par la concurrence anglaise. Les Etats du Sud demandèrent alors des droits protecteurs à la conférence générale de l'année 1845. La Prusse répondit par un refus et la base de l'ancien tarif douanier fut maintenue provisoirement, mais au

(1) Les concessions faites par la Prusse étaient énormes : maintien du commerce libre du sel, objet de monopole dans le Zollverein ; réductions du tarif général de l'Association : préciput de 75 0/0 dans le partage des recettes communes : droit pour le cabinet hanovrien de prendre part aux négociations pour le renouvellement du Zollverein au même titre que le cabinet de Berlin.

cours des années suivantes le tarif fut élevé par plusieurs articles.

La seconde crise fut beaucoup plus grave et plus dangereuse parce qu'elle mettait en question le caractère national du Zollverein, parce qu'elle introduisait un élément nouveau dans ses conditions d'existence : l'*élément politique*. Pour bien apprécier le caractère de cette crise il faut jeter un coup d'œil en arrière et envisager les relations de l'Autriche avec l'association douanière. En 1833 l'Autriche avait essayé de s'opposer à la fusion de l'union du Nord et du Midi, sans y réussir ; elle se désintéressa alors de l'association douanière allemande jusqu'en 1849, s'isolant dans son système prohibitif. A cette époque fut conçu par un cabinet habile et entreprenant où figuraient le prince de Schwartzemberg et M. de Brück le plan d'une union douanière austro allemande. L'idée qui avait été lancée par la *Gazette de Vienne* fut reprise et approfondie par M. de Brück dans deux mémoires (1) où il démontrait la possibilité de la réalisation d'un tel plan, la nécessité de réformer le système douanier autrichien pour faciliter le rapprochement et d'établir des périodes de transition. Elargissant d'ailleurs l'idée première, il déclarait que l'union austro allemande pourrait s'étendre à d'autres Etats, embrasser la Hollande, l'Italie, la Bel-

(1) Ces deux mémoires datent du 30 décembre 1849 et 30 mai 1850. — Voir sur ce projet d'union douanière austro-allemande : Richelot. *Op. cit.*, p. 271 et suiv. — Worms. *Op. cit.*, p. 146 et suiv.

gique et le Danemark. Ainsi fut élaboré le *premier projet de l'union douanière de l'Europe centrale*, celui qui devait inspirer trente ans plus tard M. de Molinari et tous les économistes qui se sont occupés de cette question. Voici comment Richelot résume en termes précis les avantages d'un projet : « Développement harmonieux de toutes branches du travail, libre concurrence intérieure sous la protection d'un tarif sagement calculé, encouragements des relations directes avec les pays d'outre-mer. »

Ce plan fut favorablement accueilli par l'opinion publique en Autriche où il flattait le sentiment national. La Prusse au contraire, comprit immédiatement le danger que de tels projets pouvaient faire courir à son hégémonie en Allemagne. Elle redoutait et, non sans raison, que les membres peu importants du Zollverein n'accueillissent favorablement les avances de l'Autriche pour l'opposer à la Prusse vis-à-vis de laquelle ils avaient toujours montré une certaine défiance. Le cabinet de Berlin n'eut garde cependant de rejeter ouvertement les projets autrichiens, et préféra suivre une politique d'atermoiement. C'est ainsi qu'à la conférence de Cassel de juillet 1850, où les commissaires du Zollverein avaient été convoqués pour reviser le tarif douanier, les diplomates autrichiens tentèrent, soutenus par la Bavière, de faire triompher leur projet sans y réussir. De même les conférences que l'Autriche avait ouvertes à Dresde cette même année, et où les Etats

allemands vinrent assister librement, n'aboutirent à aucun résultat.

La Prusse de son côté, pour lutter contre les menées autrichiennes, avait réussi à obtenir, le 7 septembre 1851 l'accession du Hanovre au Zollverein. C'était un succès pour le cabinet de Berlin, mais cette accession impliquait une reconstitution du pacte d'association douanière, et l'Autriche voyait dans la crise du renouvellement une occasion unique pour réaliser ses projets. A cet effet le gouvernement autrichien convoqua tous les Etats de la confédération à des conférences libres à Vienne qui devaient précéder celles de Berlin. La Prusse refusa l'invitation proposant d'ajourner ces conférences et d'attendre la reconstitution du Zollverein. Les conférences eurent bien sans elle, durèrent deux mois, et aboutirent aux deux projets suivants : 1° un projet de traité de commerce applicable à dater de 1854, par lequel le Zollverein et l'Autriche rapprochaient leurs tarifs et s'accordaient des faveurs réciproques ; 2° un traité d'union douanière entre les mêmes parties applicable en 1859, sous réserve de délibérations préalables.

La Prusse, de son côté, avait convoqué les Etats du Zollverein et du Steuerverein à des conférences destinées à renouveler le Zollverein sur son ancienne base. C'était détruire l'œuvre du congrès de Vienne qui avait donné au plan d'union douanière de l'Autriche une forme pratique. Aussi les Etats du Sud, déjà irrités par

les concessions faites par la Prusse au Hanovre, sentirent se réveiller plus fortes que jamais leurs vieilles rancunes contre la puissance prussienne. Habilement, l'Autriche en profita pour conclure avec eux trois conventions fameuses connues sous le nom de *coalition de Darmstadt* (6 avril 1852). La lutte entre les deux grandes puissances rivales arrivait à son apogée. L'existence du Zollverein semblait menacée puisque d'après l'une des trois conventions (1), la Saxe, le Wurtemberg, Bade, Nesse Cassel, Hesse Darmstadt et Nassau s'engageaient à ne pas renouveler leur association avec la Prusse, si avant 1853 un traité de commerce n'était pas conclu avec l'Autriche.

Le drame devait se dénouer aux conférences de Berlin, qui s'ouvrirent le 19 avril 1852. La lutte porta sur une question de forme. Au nom de la Prusse, le baron de Manteuffel demandait qu'on discutât d'abord le renouvellement du Zollverein : les Etats du Sud voulaient au contraire régler en premier lieu les relations avec l'Autriche. On ne put s'entendre et la Prusse rompit les négociations le 27 septembre 1852. Le Zollverein semblait être au bout de sa carrière. Déjà, on discutait de nouvelles

(1) Par une autre convention, les six Etats s'engageaient à émettre le vœu d'une négociation avec l'Autriche sur les projets élaborés aux conférences de Vienne ; par la dernière, les six gouvernements, moins celui de Bade, s'engageaient à maintenir entre eux les traités d'association de 1834 et 1841, malgré la dénonciation de la Prusse. Voir sur cette coalition : Richelot. *Op. cit.*, p. 350, et Worms. *Op. cit.*, p. 200.

combinaisons. Quelques-uns songeaient à un dualisme : la Prusse et le Steuerverein d'une part, les coalisés de Darmstadt de l'autre. L'accord devait cependant se faire. « C'est ainsi, dit Richelot, que dans les symptômes trompeurs d'une désorganisation imminente, un examen réfléchi montrait une de ces crises laborieuses où les agitations et les souffrances du présent sont la condition et le prix de l'avenir. »

Chose singulière, l'Autriche qui avait introduit le ferment de la division entreprit l'œuvre de la réconciliation. Elles convoqua les Etats coalisés à de nouvelles conférences à Vienne (30 octobre 1852) où le comte de Buol Schauenstein déclara : « L'Autriche ne désire ni la dissolution du Zollverein, ni la prolongation de la crise qui a divisé l'Allemagne ; elle comprend trop bien la nécessité de l'harmonie entre tous les membres de l'asssociation, pour n'être pas disposée jusqu'au dernier moment, à prêter les mains à une reconciliation. » Des ouvertures faites à la Prusse furent bien reçues et M. de Bruck fut chargé de négocier avec M. de Pommer Esche, le traité du 19 février 1853, conclu pour douze ans, qui devait faciliter les relations commerciales entre les deux pays, et qui prévoyait l'ouverture de nouvelles négociations au sujet d'une union douanière après une période de six années. Il supprimait les droits prohibitifs, posait le principe de la franchise pour les matières premières, modérait les droits de douane pour les produits fabriqués.

La fin de cette crise alarmante marquait un nouveau triomphe pour la Prusse. A la conférence de Berlin, le pacte de l'association douanière fut renouvelé le 8 avril 1853, pour une nouvelle période de douze ans. Le Zollverein embrassait alors un territoire de 9046 milles carrés et comptait 35 millions d'habitants.

La troisième crise dont l'association douanière eut à triompher est celle de 1866. Comme la précédente elle trouve son point de départ dans les relations internationales du Zollverein ; seulement il ne s'agit plus de l'Autriche mais de la France (1). Les rapports commerciaux entre la France et l'association douanière allemande furent pendant longtemps empreints d'une certaine froideur. La France avait bien compris toute l'importance de la nouvelle organisation, mais les avances qu'elle avait faites à la Prusse, en 1834 et en 1839, n'avaient pas été prises en grande considération ; les négociations engagées échouèrent toujours et la Prusse croyait peu à la possibilité d'un arrangement commercial avec la France à raison des tendances protectionnistes de sa politique économique. Bien plus, en 1840, la France élevant ses droits de douanes sur certains articles allemands, cette froideur se transforma en représailles.

(1) Voir sur cette troisième crise, qui est le seul fait remarquable dans l'histoire du Zollverein durant la période de 1853-1866, qualifiée : *période de stagnation* Worms, *Op. cit.*, p. 258 et suiv.

On connaît l'évolution de notre politique commerciale en 1860. Cette orientation nouvelle aboutit à la conclusion de traités de commerce entre la France et l'Angleterre, la Belgique, l'Italie, la Suisse et dès lors un arrangement commercial avec le Zollverein semblait possible. La France fit les premières avances et offrit les conditions suivantes : *a*) liberté complète du transit ; *b*) franchise des droits à l'exportation ; *c*) le traitement de la nation la plus favorisée ; *d*) assimilation de tarifs. La Prusse, de son côté, était disposée à accepter ces conditions, mais les négociations devaient se heurter à de sérieux obstacles. D'une part l'assimilation de tarifs ne pouvait que mécontenter les protectionnistes. D'autre part, l'introduction de la clause de la nation la plus favorisée pouvait faire obstacle au renouvellement du traité austro-allemand du 19 février 1883, et en même temps au rêve d'une union douanière austro-allemande dans lequel l'Autriche se berçait depuis fort longtemps. Cette seconde conséquence ne déplaisait pas à la Prusse qui redoutait toujours l'accession douanière de sa rivale, mais l'Autriche protestait dans un mémoire du 16 septembre 1861 contre ce traité franco-allemand qui pouvait anéantir ses espérances.

La Prusse paya d'audace, et, comme en 1853, brusquant les évènements, conclut le 29 mars 1862 avec la France un traité qui devait être ratifié dans le délai d'un mois. Elle obtint sans peine l'approbation de la Saxe, dont l'industrie prospère avait besoin de débouchés. Il

n'en fut pas de même pour les anciens coalisés de Darmstadt et l'Autriche. Celle-ci protesta, dans un mémoire du comte Recheberg contre un accord qui violait la convention austro-allemande et accusa la Prusse d'avoir poursuivi un but politique. La Prusse répondit qu'elle n'avait obéi qu'à des considérations tirées du bien-être matériel, « que le Zollverein ne pouvait rester à l'écart de la grande évolution économique de la France et que le nouveau traité ne s'opposait pas à l'entrée de l'Autriche dans le Zollverein » (1).

Comprenant que ses protestations resteraient vaines, l'Autriche modifia sa tactique et communiqua, le 10 juillet 1862, à tous les membres du Zollverein, un nouveau projet d'union douanière austro-allemande. L'Autriche faisait de très grandes concessions, acceptait le tarif du Zollverein. Quant aux recettes douanières, chaque Etat conserverait les droits fiscaux perçus à ses frontières, une exception était seulement faite pour les autres droits qui seraient mis en commun et répartis dans la proportion de 3/8 à l'Autriche et 5/8 à l'Allemagne. La Prusse repoussa naturellement cette nouvelle tentative sous prétexte que son gouvernement était déjà lié vis-à-vis de la France, et l'Autriche qui manquait de décision parce qu'elle n'avait plus à sa tête des hommes

(1) Nous ne reviendrons pas sur la question de savoir dans quelle mesure la clause de la nation la plus favorisée fait obstacle aux unions douanières ; nous avons examiné ce point dans la première partie de cette étude.

d'Etat de la valeur des Schwartzemberg et des De Bruck devait bientôt renoncer à tout projet d'union douanière. C'est ici que se place la phase aiguë de la troisième crise ; elle a son point de départ dans la Conférence de Berlin, du 5 novembre 1863, où devait être discuté le projet d'un nouveau tarif conforme à l'accord franco-allemand. Les débats furent longs et laborieux et pour hâter la solution la Prusse eut encore recours à sa politique de pression. Le 17 décembre 1863, elle dénonçait les traités sur lesquels reposait le Zollverein. Cette menace devait suffire.

Des négociations particulières s'engagèrent avec chaque Etat et le 16 mai 1865 un nouveau pacte d'association générale était signé. C'était un nouveau triomphe pour la Prusse : le traité avec la France devenait définitif (1) ; l'association douanière était reconstituée ; la rivalité de l'Autriche n'était plus à craindre.

Le traité austro-allemand, du 11 avril 1865 (2), ressemblait beaucoup en apparence au traité de 1853 ; le préambule contenait une allusion à la possibilité d'une union douanière austro-allemande ; mais la situation respective des deux puissances était bien modifiée.

(1) Voir le texte de ce traité dans : *Annales du commerce extérieur*, t. VII, n° 228, p. 233. A ce traité étaient annexés deux tarifs : l'un relatif aux droits d'entrée sur les marchandises françaises, l'autre sur les marchandises allemandes. Il contenait la clause de la nation la plus favorisée.

(2) Le texte de ce traité, comme de tous les traités importants conclus par le Zollverein, a été publié par les *Annales du commerce extérieur*.

« L'Autriche, dit M. Worms, était exclue de toute communion économique avec l'Allemagne, en attendant même qu'elle fut exclue de toute communion politique » (1).

VIII. *La période finale du Zollverein.* — Cette dernière période est marquée par les deux importantes guerres de 1866 entre la Prusse et l'Autriche, et de 1870 entre l'Allemagne et la France, suivie de l'absorption du Zollverein dans l'Empire allemand. Nous avons vu que les relations politiques et économiques entre la Prusse et l'Autriche s'étaient de plus en plus tendues. Cette tension devait amener la guerre de 1866, qui eut son point de départ dans la question des duchés de l'Elbe, du Schleswick Holstein et Lauenbourg ; nous n'avons pas à retracer les péripéties de l'occupation de ces duchés faite en commun par la Prusse et l'Autriche, ni la guerre de 1866 amenées par les prétentions hautaines de la Prusse qui voulait garder pour elle seule ces conquêtes. Contentons-nous de remarquer que, malgré l'alliance des petits Etats allemands avec l'Autriche, le Zollverein subsista et sortit triomphant de cette guerre « donnant une fois de plus la mesure de sa vitalité et de sa force de résistance » (2), tandis que

(1) Worms, p. 445.

(2) Worms, p. 478. Les membres du Zollverein tenaient si fortement au maintien de l'Association douanière, qu'ils décidèrent de maintenir son existence par tous moyens, malgré la guerre. On vit alors — et c'est là une des phases les plus curieuses de l'histoire de

la confédération germanique sombrait dans cette guerre pour faire place à la confédération du Nord (Nord bund, avril 1867). Après la victoire de la Prusse des conférences furent tenues pour renouveler la base de l'association douanière. Elles aboutirent au pacte du 8 juillet 1868 qui devait régir le Zollverein jusqu'à son absorption dans l'empire allemand. Ce pacte avait été élaboré d'après un projet de Bismarck ; il transformait l'organisation administrative du Zollverein, réalisait des améliorations fiscales, et marquait une nouvelle extension de l'association qui englobait le Schleswick Holstein, le Lauembourg et les deux Mecklembourg. Le territoire douanier occupait une superficie de 9.600 milles carrés et comptait 38 millions d'habitants.

C'est de cette époque que date la réforme de la législation douanière. Le tarif douanier de 1818 avait été réformé plusieurs fois dans un sens protectionniste, notamment de 1842 à 1846 pour satisfaire aux réclamations des Etats industriels. En 1861 les droits de transit avaient été supprimés et en 1865 des réformes libérales avaient été introduites lors de la révision du tarif, au moment du traité franco-allemand. Mais la nécessité d'une refonte se faisait sentir depuis longtemps. La nouvelle organisation du Zollverein permit de la réaliser, et le nouveau tarif qui entra en vigueur le 1er janvier 1870,

l'Association douanière — l'administration commune continuer à fonctionner pour le compte des Etats divisés entre eux par la guerre.

réalisait un très réel progrès par sa simplicité et les nouvelles facilités qu'il donnait au commerce. Cette réforme devait être complété par la suppression des droits de sortie en 1873 (1).

Avec la guerre de 1870, nous touchons à la fin de l'histoire du Zollverein. Cette guerre fut suivie de la proclamation de l'Empire allemand (18 janvier 1871) et de la constitution du 16 avril 1871, dont l'article 35 déclarait : « C'est à l'empire qu'appartient le droit exclusif de légiférer sur les tarifs douaniers communs, sur les impôts du sel, des mélasses, etc., sur la protection réciproque contre la fraude des taxes de consommation levées dans chaque Etat fédéral, sur les mesures nécessaires quant aux objets prohibés pour assurer le respect des limites douanières communes ».

On pourrait croire qu'à dater de ce moment et après l'incorporation définitive de l'Alsace-Lorraine dans le Zollverein (2), le territoire de l'Empire et le territoire de l'ancienne association douanière coïncidaient d'une façon absolue. En réalité il n'en est rien. Sans doute,

(1) Voici comment M. Sommerlad apprécie la politique douanière du Zollverein : « On peut dire, en somme, si l'on fait abstraction de la période de 1842-46, que le Zollverein allemand a toujours suivi, au point de vue de son tarif douanier, le principe que le roi Frédéric-Guillaume III avait accepté dans son « ordre de cabinet » de Carlsbad le 1er août 1817 : « le principe de la libre importation pour l'avenir » *Handwörterbuch der Staatswissenchaften*, § 6.

(2) La réunion de l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne a été prononcée par la loi du 9 juin 1871 ; son incorporation dans l'Association a été facilitée par un régime transitoire. Voir sur ce régime de transition : Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 326, 327.

le *Zollparlament* a bien été absorbé par le parlement de l'Empire (*Reichstag*) et le *Zollbundesrath* parle conseil exécutif de l'Empire, mais la survie théorique du Zollverein est admissible puisque les deux territoires ne sont pas exactement les mêmes (1).

Le grand duché du Luxembourg, tout d'abord, fait partie de l'Empire allemand. Il en est de même pour les communes de Jungholz et de Mittelberg du Vorarlberg. En outre, Brême et Hambourg, quoique faisant partie de l'Empire germanique, sont restées, comme « villes franches », en dehors des limites de l'association douanière. Ce n'est en effet qu'en 1888 (15 octobre) que se réalisa l'accession définitive de Brême et Hambourg au Zollverein allemand. La question était d'ailleurs discutée depuis 1881. Au mois de janvier 1881, le prince de Bismarck avait présenté au Bundesrath une proposition en ce sens (2), et le 25 mai 1881 était conclue au ministère des finances impérial, à Berlin, une convention entre le ministre Bitter et les commissaires mandataires du Sénat de Hambourg, sous réserve de l'approbation

(1) L'article 40 de la Constitution du 16 avril 1871 prouve d'ailleurs que l'Allemagne n'a pas songé à faire disparaître l'idée du Zollverein : « Les dispositions du pacte d'Union donanière du 8 juillet 1867 demeurent en vigueur en tant qu'elles ne sont pas modifiées par les prescriptions de la présente Constitution et qu'elles ne le seront pas en vertu des articles 7 et 8 de la même Constitution. »

(2) De Molinari. L'annexion de Hambourg au Zollverein dans *Journal des Economistes* de décembre 1881, p. 509, et février 1882, p. 351.

du chancelier de l'Empire et du Sénat hambourgeois. Suivant cette convention, l'accession devait être réalisée, à dater du 1er octobre 1888, à un jour fixé par le Bundesrath, et un territoire hors des frontières douanières était réservé pour servir de port franc (1).

Le projet du Sénat hambourgeois relatif à l'acceptation de cette convention fut discuté par la « *Bürgerschaft* » dans sa séance du 15 juin 1881.

Dans un discours fort applaudi, le sénateur Petersen introduisit la question et conjura les membres de l'Assemblée de ratifier la convention. Il exprimait ses regrets de rompre avec une situation qu'Hambourg avait occupé pendant de longs siècles et qui avait été la source de sa prospérité, mais il estimait que l'entrée de Hambourg dans le Zollverein était une nécessité, car un refus aurait eu pour conséquence une guerre acharnée « non seulement avec le chancelier de l'Empire, mais avec la grande patrie allemande tout entière (2). » L'accession devait au contraire assurer à Hambourg la sécurité et la prospérité dans l'avenir. La grandeur de son commerce n'en souffrirait point grâce au maintien du port franc ; le commerce de détail et la petite indus-

(1) Voir le texte de cette convention dans : Herrmann Eberstein. *Hamburgs Anschluss an das deutsche Zollgebiet*. Verhandlungen zwichen Senat und Bürgerschaft, p. 31. Cet ouvrage contient tous les documents officiels relatifs à l'accession de Hambourg au Zollverein. — Voir aussi sur cette question : Beutner. *Der Zollanschluss der Hansestædte Hamburg und Bremen*. Berlin, 1880.

(2) Eberstein. *Op. cit.*, p. 44.

rie y gagneraient d'après l'avis de la Chambre de commerce.

Les partisans de l'opposition déclaraient au contraire que la Convention porterait atteinte à la prospérité de la ville de Hambourg, que l'Allemagne ne la laisserait pas longtemps jouir de son port franc, et exigerait bientôt une accession totale.

Ils déclaraient qu'il n'y avait aucune raison pour que Hambourg s'imposât une aussi forte dépense ; M. Richter comparait cette charge financière à celle infligée à la France en 1870 et ajoutait que tandis que la France avait retrouvé, après le paiement, sa pleine liberté, Hambourg n'y gagnerait que la perte d'une partie de son autonomie !

Cependant l'opposition ne triompha point, et par 106 voix contre 46, la convention fut ratifiée (1). L'accession fut réalisée dans la nuit du 14 au 15 octobre 1888 et la ville de Hambourg n'a pas eu à le regretter. Malgré ces accessions il reste encore, hors du territoire douanier du Zollverein : les ports francs de Geestmunde Brême, Bremerhaven, de Hambourg avec l'île de Neumark, une partie de Cuxhaven et l'île d'Hélgoland.

VIII. — *L'organisation interne du Zollverein.* — Il convient, pour l'apprécier, de distinguer deux périodes : celle qui est antérieure, et celle qui est postérieure au pacte de renouvellement du 8 juillet 1867.

(1) Eberstein. *Op. cit.*, p. 112.

Dans la première période, l'organisation est imparfaite ; elle présente de nombreux défauts : les uns s'élimineront peu à peu ; les autres subsisteront jusqu'en 1867.

Tout d'abord l'existence d'un tarif commun nécessitait un système uniforme de poids et mesures, de monnaies. Les progrès, sur ce point, furent assez lents ; cependant les parties contractantes établirent un poids de douane commun, le quintal de Hesse Darmstadt ou *Zollzentner* de 50 kilos. Plus tard on s'occupa de créer une monnaie uniforme. On établit un rapport fixe entre l'écu et le thaler de Prusse et le florin du Midi, et on mit en circulation une *monnaie d'association* qui pouvait être utilisée non seulement pour les paiements en douane, mais aussi pour les paiements publics et privés. Mais les négociations entamées pour arriver à un système unique de poids, mesures et monnaies dans toute l'Allemagne n'aboutirent pas.

Le pouvoir législatif et judiciaire appartenait au Congrès douanier composé des commissaires de chaque Etat. Il se réunissait tous les ans dans les premiers jours de juin pour délibérer sur les questions pendantes et les améliorations possibles, siégeant tour à tour dans chacune des capitales pour ménager leur amour-propre et mieux apprécier les intérêts particuliers. Ce qui caractérise ce congrès, c'est que chaque Etat avait sa voix, quelque fut son importance, et que les décisions

devaient être prises à l'unanimité (1). Le veto d'un petit Etat suffisait pour anéantir un projet conforme à l'intérêt général. Ce principe avait été admis pour faciliter la formation de l'association et pour assurer sa stabilité. Il y avait cependant là quelque chose d'abusif qui entrava bien souvent les progrès du Zollverein en assurant le triomphe du particularisme au mépris de l'intérêt général.

Outre ces congrès annuels il pouvait y avoir des réunions extraordinaires, lorsqu'il s'agissait de questions urgentes qui ne pouvaient être tranchées par voie de correspondance entre cabinets.

Au point de vue administratif il existait un bureau central à Berlin, où chaque Etat avait un représentant et au-dessous duquel venaient les directions et les bureaux de douanes. C'est par des circulaires administratives émanant de ce bureau central qu'étaient réglées les questions secondaires, les changements de détail et les mesures réglementaires.

Chaque Etat administrait ses douanes, et envoyait tous les trois mois au bureau central un compte de ses perceptions, au moyen duquel ce bureau dressait le compte annuel ; on en déduisait les dépenses de perception qui étaient remboursées à chaque Etat et on déterminait les quotes parts individuelles (2) qui dépen-

(1) Francfort-sur-le-Mein et Nassau n'avaient cependant qu'une voix à eux deux.

(2) Voir pour la répartition du produit net entre les Etats le *Dic-*

daient du chiffre de la population, sauf quelques exceptions (1).

On sait qu'une association douanière nécessite une association d'impôts. La péréquation des accises n'avait pas été réalisée d'une façon parfaite au sein du Zollverein, et on y avait remédié au moyen des « *Uebergangsabgaben* », c'est-à-dire de droits compensateurs établis suivant la différence existant entre l'impôt du pays exportateur et celui du pays importateur. C'était là une entrave pour les relations commerciales ; elle existait pour les vins, eaux-de-vie, bière, tabacs, mais les progrès permirent de plus en plus de supprimer ces barrières fiscales et les bureaux de contrôle.

Cette organisation législative et administrative fut remaniée en 1867 pacte du 8 juillet) (2). Le trait caractéristique de cette réforme c'est la création à Berlin, de deux autorités centralisant, l'une le pouvoir exécutif et administratif, l'autre le pouvoir législatif.

Le pouvoir exécutif et administratif était exercé par le Bundesrath composé des représentants des membres de la confédération du Nord et des Etats du Sud, entre

tionnaire des finances de Léon Say, où se trouve un tableau de répartition.

(1) Nous avons déjà signalé ces exceptions qui ont trait à la ville de Francfort, à la Prusse, au Hanovre.

(2) Nous passons sous silence les modifications opérées par les congrès douaniers annuels ; nous avions déjà dit que nous nous bornions à tracer les grandes lignes de l'histoire du Zollverein. On peut consulter sur ce point l'ouvrage de M. Worms, qui suit congrès par congrès l'Histoire de l'Association allemande.

lesquels le Zollverein constituait le seul lien. Chaque Etat avait autant de représentants qu'il avait de voix au parlement douanier (1) (*Zollparlament*), mais l'émission des suffrages était indivisible, c'est-à-dire que chaque groupe de représentants n'émettait qu'un vote. Ce conseil fédéral, sorte de corps politique, se réunissait une fois par an, ou à la demande d'un tiers de ses membres. Il était présidé par le délégué désigné par la Prusse et se divisait en comités permanents pour l'étude des questions relatives : 1° aux douanes et aux impôts ; 2° au commerce et à la navigation ; 3° à la comptabilité. Sa compétence consistait dans l'élaboration des lois et traités qui étaient soumis au parlement douanier, dans les mesures administratives et relatives à l'application des lois, dans les mesures financières.

A côté du Bundesrath figurait le Zollparlament qui partageait avec lui le pouvoir législatif. Ce parlement douanier, qui siégeait aussi à Berlin, représentait la population et ses membres étaient élus au suffrage universel direct et secret.

A la différence de ce qui avait lieu dans les anciennes conférences douanières, les décisions étaient prises à la majorité absolue des voix. C'était là surtout le grand

(1) La Prusse avait 17 voix, la Bavière 6, la Saxe et le Wurtemberg 4, la Hesse et le duché de Bade 3, le Brunswick, le Mecklembourg-Schwerin 2 ; les autres Etats 1 voix.

progrès réalisé, car le droit de veto (1) avait bien souvent jusque-là paralysé les meilleures intentions, entravé et rendu stériles un grand nombre de congrès, permis à l'esprit de particularisme de faire obstacle à toute œuvre législative sérieuse. La Prusse ne devait plus avoir besoin désormais de recourir à cette politique d'oppression qui excitait la haine des petits et moyens Etats, et qui faussait le sens des délibérations. Elle conservait d'ailleurs des droits très étendus : c'était elle qui convoquait et présidait le conseil fédéral, où elle représentait à elle seule la majorité. C'était elle qui négociait les traités de commerce. Mais par cela même que ses droits étaient nettement délimités, la situation des petits Etats était préférable à celle d'autrefois.

En somme cette réforme réalisait un réel progrès en assurant une cohésion plus grande entre les divers Etats, en écartant les causes des conflits, en ouvrant la voie aux réformes libérales et aux modifications dans le tarif douanier.

Elle exerça une heureuse influence jusqu'au moment où la Constitution de 1871, par ses articles 33 à 40, délégua à l'Empire le pouvoir le pouvoir législatif dans les questions douanières.

(1) Le droit de veto ne subsistait que relativement aux dispositions fondamentales des pactes fédéraux qui n'étaient pas soumises aux décisions du Conseil fédéral et du Parlement douanier. — Voir, pour plus de détails sur les rouages administratifs du Zollverein : Fried-Thudichum : *Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins*, 2e partie, p. 581 et suiv.

IX. — *Les résultats du Zollverein.* — Il faut, pour les apprécier, se placer à un double point de vue : économique et politique.

Au point de vue économique, M. Sommerlad résume très justement les effets de l'association douanière allemande en disant : « Le Zollverein, après sa fondation définitive en 1834, a produit des effets bienfaisants : un épanouissement de l'industrie, spécialement dans les Etats du Sud de l'Allemagne, et un essor lent mais continu du développement matériel de l'Allemagne. Dans la première décade de son existence l'accroissement de sa population fut presque de cinq millions d'habitants ; les recettes de l'association passèrent de 1850 à 1870 de 23 à 40 millions de thalers, le produit net des recettes par tête d'habitant était, en 1834, de 15 gros d'argent, et en 1843 déjà, de 24 gros d'argent (1). »

C'est donc avec raison que l'historien Treitschke a pu dire qu'à la fin de cette première période « la patrie allemande avait enfin recouvré le degré de prospérité qu'elle n'avait plus atteint depuis la guerre de Trente ans. »

En somme : développement industriel des Etats associés par suite de l'extension des débouchés, réduction des frais de perception et d'administration douanières,

(1) Sommerlad. Article Zollverein dans le *Handwœrterbuch des Staatswissenchaften*, § 7. V. aussi Richelot. *Résultats du Zollverein*, p. 423.

augmentation des recettes douanières pour certains Etats, accroissement du commerce avec l'étranger, forte situation au point de vue des relations internationales, développement et améliorations des voies de communication, tels ont été les avantages économiques et financiers de l'association douanière allemande et tels sont, d'une façon générale, les avantages de l'Union douanière.

Au point de vue politique et au point de vue moral les effets du Zollverein allemand ont été plus importants encore. Sans doute il n'aurait pas suffi à réaliser à lui seul l'unification de l'Allemagne Cette unification difficile a été en grande partie l'œuvre des trois guerres de 1864 (guerre des Duchés), de 1866 (guerre contre l'Autriche et l'Italie), de 1870 guerre contre la France). Du moins le Zollverein a contribué dans une large mesure à cette unification. « La communauté matérielle, dit M. Sommerlad, rapprochait les habitants de chaque Etat les uns des autres ; elle faisait naître l'idée que chaque Etat, et chaque citoyen dans cet Etat, appartenait d'abord et avant tout à la grande patrie allemande ; elle créait ainsi une base sur laquelle après bien des combats, après des difficultés sans fin, devait être atteint le but de la politique allemande » (1).

(1) *Op. cit.* Conclusions. — V. aussi Richelot, p. 443, qui disait déjà en 1859 : « Au milieu des ruines et de l'anarchie, le Zollverein a été le seul lien véritable des populations allemandes... Il restera toujours comme la base positive de l'édifice qui élèvera l'Allemagne de l'avenir. »

Sans doute, comme l'ont successivement constaté MM Richelot et Worms, les avantages d'une union douanière conçue sur le type du Zollverein, seraient aussi le résultat de la centralisation politique, et il est vrai de dire avec eux : « Pour les intérêts matériels et pour les intérêts moraux l'unité nationale est, en définitive, la plus parfaite des associations » (1).

Le Zollverein n'en conservera pas moins le mérite d'avoir été la base sur laquelle s'est édifiée l'unité nationale allemande.

Son succès a fait naître chez les autres Etats de sérieuses craintes d'où sortirent les projets d'unions douanières dont nous allons maintenant entreprendre l'étude.

(1) Richelot. *Op. cit.*, p. 462. — Worms. *Op. cit.*, p. 568.

CHAPITRE II

LES PROJETS D'UNION DOUANIÈRES DE L'EUROPE OCCIDENTALE

La naissance du Zollverein allemand, en 1833, était un événement économique et politique d'une très haute importance, qui devait faire une impression profonde, non seulement sur l'Allemagne, mais aussi sur les pays voisins et même sur l'Europe entière. En France, l'originalité et la puissance de l'organisme nouveau attira l'attention des économistes et des hommes d'Etat. Au point de vue politique, cette cohésion et cette unité nouvelles n'allaient-elles pas faire de la confédération germanique une rivale redoutable, capable de troubler l'équilibre européen ? Au point de vue économique, l'association n'allait-elle pas développer, à un très haut degré l'essor commercial et industriel du peuple allemand ? Aussi à l'admiration se mêlait la crainte, et bientôt de nouveaux projets d'unions douanières allaient surgir destinés à opposer au Zollverein allemand un nouveau groupement douanier.

Section I

L'union du midi

Le premier en date est l'œuvre de Léon Faucher. Il vit le jour en 1837 dans la *Revue des Deux Mondes*, et reçut le nom d'*Union du Midi* (1). Œuvre de jeunesse, le projet de Faucher est rapidement tombé dans l'oubli, et tandis qu'on cite encore ses études sur l'Angleterre et sur le système de Louis Blanc, son projet d'union douanière est rarement mentionné (2). C'est cependant là une œuvre originale, où l'auteur se plaçant à la fois au point de vue politique et économique, rêve de faire de la France le cœur d'une union douanière des Etats de l'Europe méridionale, en groupant autour d'elle la Belgique, la Suisse et l'Espagne.

Se plaçant tout d'abord au point de vue des intérêts français, L. Faucher faisait valoir des considérations politiques et économiques, qui rendaient cette union douanière nécessaire, et devaient pousser la France à en prendre l'initiative.

Au point de vue politique, à la politique d'isolement

(1) L'Union du Midi. *Revue des Deux-Mondes* du 1er mars 1837. Cette étude a été publiée une seconde fois sous ce titre : L'Union du Midi, association de douanes entre la France, la Belgique, la Suisse et l'Espagne, avec une introduction sur l'Union commerciale de la France et de la Belgique, Paris, Paulin, 1842. Nous citons d'après cette seconde édition.

(2) Voir cependant l'article du *Dictionnaire* de M. Léon Say sur Léon Faucher,

que nous avions suivie depuis les traités de Vienne, il opposait la politique de solidarité. Tandis que la première avait eu pour résultat de nous aliéner successivement les sympathies de l'Angleterre, de l'Espagne, de la Suisse, la seconde placerait la France à la tête d'une " famille de nations ". Les nations, dit-il, ne peuvent quelque chose que par l'association, c'est leur état normal, leur tendance naturelle dont elles ne s'écartent jamais sans que l'évènement se charge de les punir » (1). La France doit donc rechercher des alliances, mais au lieu de les obtenir par la guerre comme dans le passé, elle peut aujourd'hui étendre son influence sans troubler la paix européenne. Qu'elle supprime les barrières douanières qui la séparent des nations voisines, qu'elle imite l'exemple de l'Allemagne ! Le cercle de la nationalité s'élargirait, et dans l'enceinte de l'association, chaque peuple et chaque individu jouirait partout des mêmes droits... Grâce à se système, la question des frontières, celle qui nous tenait le plus au cœur, celle qui renfermait toutes nos humiliations, s'efface sur le plus grand nombre de points et, ce que ne feraient peut-être pas 50 années de guerre, nous portons les limites de la France commerciale entre les Alpes et l'Océan, à Cadix d'un côté, de l'autre à Anvers (2).

C'est encore au point de vue politique qu'il se place pour justifier l'incorporation de la Suisse, de la Belgi-

(1) Faucher. *Op. cit.*, p. 13.
(2) Faucher. *Op. cit.*, p. 13 et suiv.

que et de l'Espagne dans cette union douanière ; ces nations doivent être considérées comme « les affluents de la France » La Suisse a été notre alliée, elle a partagé nos combats et nos victoires ; la Belgique a fait partie tour à tour des Gaules, de la France féodale, de la France révolutionnaire (1). L'Espagne, elle aussi a fortement subi l'influence française (2).

Mais Faucher ne songe pas seulement aux avantages politiques que pourrait assurer l'union douanière. Ardent partisan de la liberté commerciale, il a combattu à côté de Bastiat, Chevalier, Wolowski pour le triomphe de la cause du libre-échange, et il voit dans l'union douanière un pas vers la liberté. Il espère que le nouveau tarif destiné à régir l'union du Midi sera

(1) Depuis 1835, la question d'une union douanière franco-belge était à l'ordre du jour, et c'était alors une opinion reçue en France que la Belgique, rapprochée de la France par son origine et son passé, par la communauté de langage et de mœurs, ne tarderait pas à fusionner avec elle ; aussi tandis que le projet de Faucher eut peu de partisans, l'union franco-bolge fut sérieusement discutée. (V. la section suivante de ce chapitre.)

(2) On peut voir une première tentative en vue de fusionner la France et l'Espagne au point de vue douanier comme au point de vue politique, dans le célèbre *Pacte de famille*, signé à Paris le 15 août 1761 par le duc de Choiseul au nom de Louis XV et le marquis de Grimaldi au nom de Charles III d'Espagne. L'article 18 du traité montre combien cette alliance devait être étroite : « Les deux monarchies, sur tout le territoire de leur domination, seront regardées et agiront comme si elles ne formaient qu'une seule et même puissance. » Les articles 23 et 24 assimilaient les pavillons pour les droits d'importation et d'exportation, et une convention supplémentaire de 1768 exprimait l'intention de faire des deux peuples un seul peuple au point de vue commercial ; mais ces bonnes relations cessèrent en 1792.

moins rigoureux que le tarif de 1817 « qui, dit-il a élevé autour de nos frontières une sorte de murailles de Chine, toute crénelée de prohibitions ou de droits protecteurs ». Il s'efforce de démontrer combien ce régime protecteur a été défavorable à la France en développant outre mesure nos exportations de produits manufacturés au détriment de nos produits naturels qui sont cependant nos réels moyens d'échange. Nous avons du chercher en Amérique, de nouvelles couches de consommateurs, mais ces débouchés nouveaux sont instables et ne valent pas ceux que nous pourrions trouver chez les nations voisines. Grâce à l'union nous élargirions notre marché intérieur, nous assurerions la réforme de notre tarif douanier, car les intérêts privés ne pourraient que se taire devant la grandeur du but politique et économique à atteindre. La réforme serait heureuse même au point de vue fiscal parce que le déficit qu'elle pourrait entraîner dans les recettes serait largement compensé par l'accroissement des échanges, la suppression de la fraude, et par ce fait que 8 à 10.000 douaniers, et 40 à 50.000 contrebandiers seraient obligés de se livrer à un travail plus productif au point de vue national.

Après avoir montré les avantages politiques et économiques de l'association pour la France, Faucher se place tour à tour au point de vue de la Belgique (1),

(1) *Op. cit.*, p. 25-35.

de l'Espagne (1), de la Suisse (2) pour démontrer que l'union du Midi était conforme à leurs intérêts.

Il démontre que les intérêts économiques de la Belgique ne sont pas en opposition avec ceux de la France. La Belgique nous fournissait surtout des matières premières, de la houille, des laines, des toiles, elle nous envoyait nos instruments de travail, nous lui donnions en échange les produits où excellaient notre agriculture et nos ateliers. D'ailleurs, pendant vingt ans les frontières douanières avaient été abaissées entre les deux pays et l'expérience faite avait assuré la prospérité des deux pays voisins. Sans doute l'association exigerait le sacrifice de certains intérêts particuliers, mais peut-on hésiter quand il s'agit de l'intérêt du plus grand nombre !

Quant à l'Espagne, l'association serait pour elle le seul moyen de mettre fin à la guerre engendrée par la question des douanes intérieures que les unes voulaient reporter à l'Ebre et les autres aux Pyrénées. Elle ne léserait nullement ses intérêts économiques. L'Espagne n'avait pas d'industrie à protéger, n'était pas « un peuple machine », mais trouvait, dans un sol riche et fécond les éléments nécessaires pour développer sa production agricole qui trouverait dans l'association de larges débouchés.

(1) *Op. cit.*, p. 37-50.
(2) *Op. cit.*, p. 51-62.

Enfin la Suisse, elle aussi, avait intérêt à entrer dans l'association douanière. Refoulée, d'une part, par le tarif quasi prohibitif français, et, d'autre part, par la barrière du Zollverein allemand, séparée de l'Italie par la haute chaîne des Alpes, elle doit, pour élargir son marché intérieur, s'allier à la France ou à l'Allemagne (1). Or, au point de vue politique comme au point de vue économique, c'est vers la France que la Suisse doit tourner les yeux. La France est pour elle un important débouché qui lui ouvrirait les voies maritimes plus facilement que l'Allemagne. Paris pour l'Occident, Lyon pour le Midi sont « les deux entrepôts naturels de la Suisse ». En outre, les productions des deux pays se complètent plus qu'elles ne se concurrencent. Notre industrie n'aurait rien à craindre de l'industrie suisse et les produits agricoles, les beurres, fromages et bestiaux de la Suisse, n'auraient rien à redouter de nos blés, nos huiles et nos vins.

Après avoir montré les avantages que présenterait l'association douanière pour chacun des pays appelés à en faire partie, Faucher arrive à l'examen des moyens d'exécution. A son avis, les obstacles étaient de nature

(1) La situation de la Suisse est tout autre aujourd'hui, car elle a amélioré ses rapports commerciaux avec l'Allemagne et l'Autriche en prenant part au système des traités de commerce de 1892, avec l'Italie du Nord depuis le percement du Saint-Gothard. (Voir d'ailleurs, sur ce point, notre chapitre sur l'Union douanière de l'Europe centrale et la section consacrée aux projets d'union douanière en Suisse.)

(2) *Op. cit.*, p. 62-71.

commerciale vis-à-vis de la Suisse, à raison des divergences dans les tarifs douaniers, de nature politique et administrative vis-à-vis de l'Espagne ; de nature fiscale vis-à-vis de la Belgique. Il ne méconnaissait donc pas les difficultés, mais croyait pouvoir les résoudre en s'inspirant du traité du 22 mars 1833, qui avait donné naissance au Zollverein allemand (1).

Il détermine la base du tarif de l'association, qui ne devra pas contenir des droits de plus de 25 0/0 de la valeur et la moyennne des droits devra être de 15 à 20 0/0 de la valeur. C'était, on le voit, une base très libérale, trop libérale pour qu'elle put être adoptée par la France qui aurait du réduire son tarif dans une très large mesure, surtout pour les denrées coloniales. Pour parer aux différences existant entre les divers systèmes d'accises il recommande l'emploi des « droits d'égalisation » (Ubergangsabgaben), dont l'association douanière allemande avait fait usage. Il estime aussi que l'on pourrait songer à supprimer les monopoles existants et qu'il serait préférable de les placer en dehors de la communauté.

En ce qui concerne le mode de répartition des recettes douanières communes, il rejette le système du Zollverein allemand, parce que les membres de l'association à créer ne possédaient pas une richesse égale. Il veut « que la destination des marchandises fut constatée à

(1) Ce traité avait déjà été publié dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er novembre 1834.

l'entrée des lignes douanières et que chaque Etat remboursât à ses voisins les droits qu'il aurait perçus dans leur intérêt ; on ferait, dans la même mesure, la compensation des frais. »

Tel est résumé dans ses grandes lignes le projet de Léon Faucher. Jamais on ne songea à le faire passer du domaine de la théorie dans le domaine de la pratique, mais il méritait d'être rappelé parce qu'il constitue la base sur laquelle ont été élaborés les projets suivants, et parce que l'union douanière franco-belge, dans laquelle Faucher voyait un premier pas vers la réalisation de l'association plus complète fut, à un moment donné, sur le point de se conclure.

Section II

LE PROJET D'UNION DOUANIÈRE FRANCO-BELGE (1)

C'est, en 1835, deux ans après la formation du Zollverein allemand, que les négociations s'ouvrirent entre la France et la Belgique en vue d'une union douanière. Les rois Louis-Philippe et Léopold étaient partisans de

(1) V. Faucher. *L'Union franco-belge* (introduction à l'*Union du Midi*. — De la Nourais. *De l'Association douanière entre la France et la Belgique*. Paris, 1842. — Trois mémoires de la Chambre de commerce de Bordeaux (1841-1845). — Les articles de M. de la Nourais parus dans le *Journal des Economistes* (année 1843, 2e partie, p. 152-166) ; de M. Wolowski : De l'Union douanière entre la France et la Belgique. *Journal des Economistes* (année 1842, p. 369-382, et année 1843, 3e partie, p. 377-397.)

cette association, et, en 1836, le plan élaboré par M. Duchatel, ministre français, fut communiqué au roi des Belges. Voici quelles étaient ses grandes lignes : *a*) suppression des lignes de douanes à la frontière des deux royaumes ; *b*) établissement du tarif français sur tout le territoire douanier ; *c*) établissement du système des impôts indirects français sur tout le territoire douanier ; *d*) même solution pour le système monétaire, des poids et mesures ; *e*) monopole de la fabrication et de la vente du tabac ; *f*) prépondérance de la France dans le vote des lois et ordonnances en matière douanière ; *g*) compétence de la Cour de cassation française pour solutionner les conflits de jurisprudence ; *h*) compétence de la Cour des Comptes française à l'égard de tous les comptables de l'association ; *i*) nomination d'une commission internationale chargée d'exécuter le traité conclu pour 10 ans, et composée de quatre représentants de la France et autant de la Belgique (1).

Ce projet était draconien vis-à-vis de la Belgique, dont il menaçait l'indépendance. Appliqué à la lettre, il aboutissait à supprimer l'autonomie administrative, douanière, judiciaire de la Belgique ; néanmoins, il avait le mérite d'avoir posé la question et d'offrir une base sérieuse aux discussions. Mais c'est surtout à dater de

(1) V. pour plus de détails : Faucher. *Op. cit.*, p. 11-16. Il est probable que ce projet a été inspiré par le roi Louis-Philippe. On sait que, de 1836 à 1880 (époque dite du *système personnel*) le roi de France exerça une grande influence sur ses ministres, qui restèrent d'ailleurs peu de temps au pouvoir.

1840 que la question fut vivement discutée par l'opinion publique. Une première fois le projet faillit aboutir, mais, au dernier moment, le gouvernement crut que le traité serait mal accueilli par l'opinion publique et, se laissant influencer par les réclamations des maîtres de forges et des filateurs, il rompit les négociations. On les reprit cependant plus tard et elles aboutirent à la convention du 16 juillet 1842, par laquelle la France accordait à la Belgique un tarif de faveur en ce qui concerne les fontes, les toiles et les fils de lin (1). Ce traité raviva les espérances des partisans de l'union douanière et la campagne reprit de plus belle. A la tête du mouvement, on doit citer la Chambre de commerce de Bordeaux qui déjà, en 1841, s'était prononcée en faveur de l'Union douanière dans une *Lettre à M. le Ministre de l'Agriculture et du Commerce* (2), où elle exposait les avantages que la France pourrait retirer de cette association au point de vue politique, comme au point de vue économique. Un argument qu'elle reprenait d'ailleurs dans ses autres mémoires consistait à soutenir que si la Belgique n'accédait pas à la France son accession au Zollverein était inévitable. « Nous serions

(1) Voir le texte et l'exposé des motifs dans le *Moniteur officiel* du 30 juillet 1842.

(2) Cette lette est reproduite par Faucher. V. Appendice à l'*Union du Midi*, p. 82-98. On trouvera aussi dans cet appendice un curieux rapprochement des arguments formulés pour ou contre l'union douanière en France ou en Belgique. Les mêmes craintes exprimées par les mêmes branches de l'industrie dans les deux pays montrent bien l'exagération qu'il y avait de part et d'autre.

alors murés par la frontière du Nord comme nous le sommes par la frontière de l'Est ».

Deux ans plus tard, elle reprenait la même thèse et publiait une étude plus complète où elle s'efforçait de combattre les objections soulevées par les adversaires de l'Union (1). Elle avait alors gagné à sa cause, un certain nombre de Chambres françaises représentant des ports de mer et des villes manufacturières, celle de Marseille (2), de Montpellier (3), de Bayonne (4). Les villes manufacturières Lyon (5), Saint-Etienne (6), Nîmes (7), Arras (8). Metz (9), virent aussi leurs Cham-

(1) *De l'Union douanière entre la France et la Belgique.* Bordeaux, 1843.

(2) Le 19 novembre 1842, la Chambre de Bordeaux demandait à celle de Marseille son opinion sur l'Union douanière franco-belge et sollicitait son concours. Celle-ci, après avoir gardé d'abord une prudente réserve à raison du caractère politique de la question, se prononça en faveur de l'Union dans un rapport du 3 décembre 1842, qu'elle envoya aux principales chambres de commerce. (V. le registre des délibérations de la Chambre de commerce de Marseille, n°42, du 23 septembre 1842 au 15 décembre 1843, p. 73, 85, 110, 118, 174.

(3 et 4) V. le 3e mémoire de la Chambre de commerce de Bordeaux ; *De l'Union douanière avec la Belgique et du renouvellement de la convention du 16 juillet 1842.* Bordeaux, 1845, p. 6 et les pièces justificatives.

(5) Délibération de la Chambre de commerce du 3 novembre 1842. — Vœu du conseil des Prud'hommes. — Discours du maire de Lyon du 20 septembre 1843. *Moniteur officiel* du 24 septembre 1843.

(6) Pièce justificative n° 7 du 3e mémoire de la Chambre de commerce de Bordeaux.

(7) Délibération du 9 novembre 1842.

(8) Lettre au Ministre de l'agriculture et du commerce du 14 janvier 1843.

(9) Délibération du 1er avril 1843.

bres de commerce se prononcer dans le même sens que celle de Bordeaux. D'autres, il est vrai, celles de Dunkerque, du Hâvre, de Sedan, se montrèrent hostiles au projet ; d'autres, enfin, en approuvant le principe faisaient des réserves pour certaines branches de l'industrie (1).

En somme, il y avait là un mouvement favorable à l'union douanière très marqué. Les économistes appuyaient les commerçants et les industriels ; Faucher, La Nourais, Wolowski, tous partisans de la doctrine libre-échangiste, plaidèrent brillamment dans leurs brochures et leurs articles la cause de l'union franco-belge, et le *Journal des Economistes* leur ouvrit largement ses colonnes.

Mais l'opposition combattit le projet avec acharnement. Elle avait à sa tête M. Mimerel, président du *Comité central pour la défense du Travail national*, que l'on avait pompeusement baptisé : *Les Etats généraux de l'Industrie française*. C'est au sein de ce comité que s'organisait la résistance ; c'est à lui que s'adressaient les industriels qui redoutaient de voir leurs entreprises ruinées par la concurrence belge. Les deux partis s'accusaient, d'ailleurs, réciproquement de vouloir assurer le triomphe des intérêts particuliers au mépris de l'intérêt général. Le comité Mimerel devait, cependant, l'emporter. Il sut exercer une profonde

(1) V. appendice à l'*Union du Midi*, p. 74-75,

influence sur l'opinion publique. Aux vœux formulés en faveur de l'union douanière, il répondait par son manifeste du 18 juillet 1843 (1) ; puis par un mémoire (2), où il combattait les arguments de la Chambre de commerce de Bordeaux, et c'est lui qui, au moment où les négociations entre les cabinets de Paris et de Bruxelles étaient sur le point d'aboutir, au moment où le roi Léopold était venu en personne à Paris, afin de signer la convention d'union douanière (novembre 1842), sut, par son agitation, faire ajourner et échouer le projet.

« Le gouvernement, écrivait alors et non sans dépit M. Wolowski dans le *Journat des Economistes*, les Chambres, les industries nationales, tout s'efface devant l'aristocratie du comité réuni chez le restaurateur Lenardelay, et M. Mimerel gouverne la France... Louis-Philippe de France et Léopold de Belgique se sont humiliés devant M. Mimerel » (3). Et quelques années plus tard, MM. Chevalier rappelant cette phase de l'his-

(1) V. l'article de M. Wolowski. *Journal des Economistes*, année 1842, 3e partie, p. 377.

(2) *Réponse à la Chambre de commerce de Bordeaux*. C'est cette brochure violente et parfois injuste qui suscita le 3e mémoire de la Chambre de Bordeaux.

(3) Wolowski. *Journal des Economistes*, année 1843, 2e partie, p. 382 et 383. — Quant au traité du 16 juillet 1842, il ne fut pas renouvelé à son échéance (1846), malgré les efforts de la Chambre de commerce de Bordeaux. (V. 3e mémoire 1845.) La Belgique se tourna alors vers le Zollverein et conclut un traité qui lui accordait une réduction de 50 0/0 des droits sur les fers. (V. Rougier. *La Liberté commerciale*, p. 311-313.

toire de notre politique économique, déclarait : « Cette violence faite au gouvernement de juillet est le plus grand affront qu'il ait essuyé... On ne trouverait pas, dans nos quatorze siècles d'histoire, un autre exemple de particuliers entreprenant ouvertement, pour la satisfaction de leurs intérêts mercantiles, de contraindre le gouvernement à abandonner un grand dessein politique et y réussissant (1). »

Si maintenant nous voulons rechercher de quel côté était la vérité, reconnaissons tout d'abord qu'il y avait des exagérations de part et d'autre. Avec les protectionnistes nous reconnaîtrons que l'union franco belge pouvait nuire à certaines industries, qu'elle devait tout au moins, comme toute modification apportée dans le régime économique d'un pays, amener une période transitoire douloureuse à traverser. Avec les libre-échangistes, nous croyons que le résultat final aurait été heureux. On pouvait en voir la preuve dans l'histoire, car la réunion des deux pays avait été heureuse au point de vue économique ; la Belgique avait été une des plus florissantes provinces françaises. Ajoutons, et cela est vrai encore aujourd'hui, que les productions de la France et de la Belgique sont dans une certaine mesure complémentaires. La Belgique exporte en France

(1) Michel-Chevalier. *Examen du système commercial connu sous le nom de système protecteur*. Paris, 1852, p, 145.

surtout des matières premières et la France exporte en Belgique des produits manufacturés (1).

Nous nous bornons à ces considérations générales sans entrer dans un examen approfondi des réclamations des maitres de forges, des propriétaires de forêts, des fabricants de drap et de laine. Ces discussions ont perdu aujourd'hui une grande partie de leur intérêt, et nous pouvons renvoyer aux ouvrages de Faucher et de la Nourrais, ou aux mémoires de la Chambre de commerce de Bordeaux.

Remarquons d'ailleurs qu'un projet analogue à celui de M. Duchatel, c'est-à-dire conçu sur le type d'une union douanière parfaite et assurant à la France un rôle prééminent dans l'association était voué à un échec certain. Sa réalisation se heurtait, en effet, à des difficultés techniques, et à des obstacles politiques et diplomatiques.

Nous n'insisterons pas sur les difficultés techniques, car ce sont celles que soulève tout projet d'union douanière. Remarquons seulement que MM. Duchatel et d'Argout se montraient d'une très grande intransigeance et se préoccupaient peu de respecter les intérêts de la Belgique quand ils déclaraient qu'il était absolument

(1)

Année 1900 (en milliers de francs).	Objets d'alimentation.	Matières premières	Objets fabriqués.
Exportations belges en France	40.900	282.100	98.100
Exportations françaises en Belgique.	64.200	262 100	272.100

Ces chiffres sont empruntés aux *Annales du commerce extérieur.*

nécessaire de confier la perception des droits à la douane française, d'appliquer à la Belgique le régime des impôts indirects en vigueur en France, ou encore d'unifier la jurisprudence au profit de notre Cour de cassation et de notre Cour des comptes et d'amoindrir les droits du Parlement belge. Ces prétentions n'étaient pas de nature à faciliter la solution, et sur ce point Faucher observait très justement qve si l'on voulait arriver à un résultat il fallait savoir faire des concessions réciproques (1).

Au point de vue politique on se heurtait à cette difficulté : La neutralité de la Belgique a été établie par un traité conclu à Londres en 1831 entre les cinq grandes puissances : la Russie, la Prusse, l'Autriche, l'Angleterre et la France. Cette neutralité perpétuelle n'empêchait-elle pas la réalisation du projet d'union douanière ?

Faucher estimait que non, et pour le démontrer il se basait sur la définition de la neutralité donnée par Vatel. « La neutralité, dit ce jurisconsulte du Droit des Gens, se rapporte uniquement à la guerre ; ceci n'ôte point à un peuple sa liberté dans ses négociations, dans ses liaisons d'amitié et dans son commerce de se diriger pour le plus grand bien de l'Etat ». Liée en ce qui concerne la guerre, la Belgique restait libre en ce qui concerne la

(1) Faucher. *Op. cit.*, p. 51.
(2) Faucher. *Op. cit.*, p. 19 et suiv.

paix. L'établissement, la modification et la suppression des tarifs douaniers est une prérogative essentielle du droit de souveraineté et on ne saurait la contester sans porter atteinte à la dépendance de la Belgique.

Cependant les nations signataires du traité de 1831 s'émurent du projet d'union douanière franco-belge. L'Angleterre redoutait de voir des douaniers français s'installer à Anvers. Elle s'assura du concours de la Prusse, de l'Autriche et de la Russie et les notes diplomatiques qui furent échangées contribuèrent à faire échouer le projet autant que les manœuvres du Comité Mimerel (1).

Les arguments développés par Faucher pour les besoins de la cause ne sont pas en effet irréfutables. La neutralité perpétuelle limite les droits de souveraineté de l'Etat neutre, mais il s'agit de savoir dans quelle mesure.

On reconnaît en général à l'Etat neutre le droit de conclure des traités de commerce, de navigation, de prendre part à des conventions internationales ; on ne peut en effet condamner un Etat à l'isolement économique pour respecter sa neutralité. Mais on ajoute que dans ces traités l'Etat doit se garder de contracter des obligations en opposition avec ses devoirs d'Etat neutre. Peut-on dire qu'il en est ainsi quand il s'agit d'une union douanière ? Il est permis de le soutenir car l'union

(1) V. Bonfils. *Op. cit.*. n° 358, p. 176.

entraîne une fusion des deux Etats qui ne forment plus qu'un territoire douanier ; elle suppose une administration commune (1). Le droit de douane peut être parfois un instrument de guerre, ainsi que l'a prouvé le blocus continental. Si la France songeait un jour à un blocus de ce genre, et si la Belgique était englobée dans son système douanier, celle-ci ne serait-elle pas contrainte à violer le principe de la neutralité ?

En tout cas, si la convention d'union douanière peut être envisagée comme une violation de la neutralité perpétuelle, nous croyons qu'il conviendrait de poser ici, comme nous l'avons fait en d'autres matières, le principe d'une distinction entre les unions douanières parfaites et les unions imparfaites.

La neutralité perpétuelle, à notre avis, ne saurait être menacée par une simple alliance économique réalisée au moyen de tarifs différentiels et n'impliquant pas une administration commune. Au surplus aucune nation n'a protesté quand la Belgique s'est liée par un traité de commerce avec l'Allemagne prenant ainsi part, au moins d'une façon indirecte au système des traités de commerce de l'Europe centrale.

En résumé l'union douanière franco-belge a échoué parce qu'elle s'est heurtée à l'opposition de certains intérêts particuliers, et surtout parce que, conçue sous une

(1) Voir aussi Francke. *Op. cit.*, p. 240. « La Belgique ne pourrait, dit-il, conclure une union douanière ni avec l'Allemagne, ni avec la France. »

forme trop intime et destinée à assurer à la France un pouvoir absolu, elle menaçait l'autonomie politique, administrative et douanière de la Belgique, et éveillait les craintes des grandes puissances étrangères. Ne faut-il pas voir dans cet exemple remarquable la condamnation des unions douanières parfaites ?

Section III

LE PROJET DE M. PAUL LEROY-BEAULIEU

Un nouveau projet d'union douanière de l'Europe occidentale vit le jour en 1879, au cours d'une année féconde en projets d'unions douanières. L'idée flottait en l'air. En janvier M. de Molinari avait lancé dans le *Journal des Débats* (1), le projet d'une union de l'Europe centrale; en février, la question avait été discutée par la Société d'Economie politique et M. Leroy-Beaulieu avait pris part aux débats. L'idée d'unir les Etats de l'Europe centrale lui avait paru trop vaste et il avait été ainsi conduit à une conception plus restreinte : « l'*union de l'Europe occidentale* ». Ce projet lui semblait aussi répondre aux besoins de l'heure présente. On discutait alors en Allemagne et en Autriche-Hongrie la possibilité et les chances de réalisation d'une union austro-allemande qui trouvait de nombreux partisans parmi les industriels, les économistes et les publi-

(1) *Journal des Débats* du 19 janvier 1879.

cistes (1). De même qu'en 1834 l'entrée du Zollverein sur la scène de la politique économique mondiale avait fait naître des craintes et inspiré à Faucher l'union du Midi destinée à rétablir l'équilibre économique européen que l'association allemande pouvait rompre, de même en 1879 le danger d'une extension du Zollverein inspira à M. Leroy-Beaulieu le projet de l'*union douanière de l'Europe occidentale* (2).

Ce nouveau groupement douanier devait embrasser les pays latins, c'est-à-dire la France, la Belgique, la Suisse et l'Italie. Il différait du projet de Faucher, dont il était certainement inspiré, en ce qu'il englobait l'Italie. L'Espagne était au contraire laissée de côté, non pas que son accession parut sans importance à M. Leroy-Beaulieu, mais parce qu'il craignait qu'elle ne consentît point à sortir de son isolement.

L'auteur insistait tout d'abord sur la nécessité que présentait cette union douanière. Déjà, quelque temps auparavant M. Luzzati, l'éminent économiste et homme d'Etat italien, avait décrit « avec émotion et anxiété » les conséquences désastreuses que pouvait avoir pour l'Italie la formation d'un Zollverein austro-allemand.

(1) V. Les projets d'union douanière entre l'Autriche et l'Allemagne. *Economiste français* du 1er novembre 1879.

(2) V. *L'Economiste françris*, numéros du 11 octobre et 1er novembre 1879, p. 433 et 529. En réalité, M. Leroy-Beaulieu avait déjà proposé un projet en ce sens, en 1876, dans la 1re édition de son *Traité de la science des finances*, t. II, l. II, ch. XIII, et dans les éditions suivantes, mais il l'avait plutôt indiqué que développé.

M. Leroy-Beaulieu, généralisant, démontrait que le danger n'existait pas seulement pour l'Italie, mais pour tous les Etats de l'Europe occidentale. Il appelait l'attention sur le rôle prépondérant que pourraient jouer dans le monde ces peuples géants qui sont l'Empire de Russie avec le Grand duché de Finlande et la lieutenance du Caucase (s. 778.000 kq.) (80 millions d'habitants), l'Empire d'Allemagne uni à l'Autriche-Hongrie (1.200.000 kq.) (80 millions d'habitants), les Etats-Unis (7.540.000 kq.) (50 millions d'habitants (1).

Pour lutter contre ces puissances économiques redoutables la France pouvait songer à étendre son influence dans le nord de l'Afrique, mais elle devait s'efforcer surtout de grouper autour d'elle les peuples latins. La France, l'Italie, la Belgique, la Hollande et la Suisse pouvaient former un territoire douanier occupant 933.000 kq. et peuplé par 78 millions d'habitants, dont Paris serait le centre d'attraction.

Dans un second article (2), M. Leroy-Beaulieu examinait les objections fiscales, politiques et diplomatiques que pouvait soulever le projet. Nous ne reviendrons pas sur ces objections que nous connaissons déjà, et que l'auteur réfutait avec les mêmes arguments que ses devanciers. L'inégalité du développement industriel

(1) Ce sont les chiffres donnés par M. Leroy-Beaulieu en 1879. V. *Economiste français*, 11 octobre 1879.

(2) La création d'une union douanière occidentale. *Economiste francais* du 1er novembre 1879.

des membres de la future association, l'inégalité des impôts indirects, ne lui paraissaient point des obstacles insurmontables. Pour y parer il suffirait d'établir « un Zollverein adouci » qui laisserait subsister des barrières fiscales dans la mesure nécessaire. Il y aurait quelque chose d'analogue au régime des zones auquel sont soumis nos départements frontières, ou aux octrois qui entourent nos villes.

Les objections politiques et diplomatiques ne lui paraissaient pas plus sérieuses. La neutralité de la Belgique et la Suisse ne pouvaient les priver d'entrer dans une union douanière, puisque malgré cette neutralité elles avaient pu accéder à des conventions internationales telles que l'union monétaire (1). En terminant M. Leroy-Beaulieu déclarait que ce projet conçu sur une base relativement modeste pouvait être aisément réalisé. Un projet plus vaste serait une utopie parce qu'on ne peut songer à grouper sous un même régime économique des peuples différents au point de vue de la race, des mœurs et institutions. Commenté en Angleterre par le journal *l'Economist*, en Belgique par de nombreuses feuilles *l'Echo du Parlement*, le *Journal de Bruxelles* etc., ce projet approuvé par les uns, critiqué par les autres, tomba bien vite dans l'oubli et son

(1) L'argument nous paraît sans portée, car il est bien certain que la convention internationale ne porte pas atteinte à la souveraineté nationale dans la même mesure que l'Union douanière parfaite.

auteur lui-même ne paraît plus avoir songé à sa réalisation possible.

Section II

LES PROJETS DES PLUS RÉCENTS D'UNION DOUANIÈRE DE L'EUROPE OCCIDENTALE

Malgré les échecs successifs que nous venons d'enregistrer, les projets d'union douanière destinés à donner plus de cohésion aux peuples latins ont trouvé encore, parmi les économistes et les publicistes, quelques avocats dans ces dernières années.

En 1896, M. M. Schwob, dans une étude sur le développement industriel et commercial de l'Allemagne, signalait la supériorité économique du peuple allemand vis-à-vis des peuples latins. Après avoir indiqué le mal, il déclarait qu'il ne fallait pas désespérer de l'avenir, mais qu'il était temps d'organiser l'exportation française, de développer l'esprit d'association, de multiplier les groupements syndicaux. Se plaçant ensuite au point de vue douanier, il préconisait une union douanière entre la France, l'Espagne, la Grèce et l'Italie (1). L'article 11 du traité de Francfort n'y fait point obstacle, et ce projet avait été déjà émis par Pouyer Quertier, un des négociateurs de la célèbre convention. M. Schwob se bornait, d'ailleurs, à une simple indica-

(1) M. Schwob. *Le Danger allemand*. Paris, 1896, p. 243 et suiv

tion, sans entrer dans de plus longs développements.

On voit donc que l'idée n'est pas entièrement oubliée et plus récemment encore, elle était reprise par M. G. de Contenson, dans un article intitulé «*L'Alliance latine réduite au régime économique et colonial* ». L'auteur voudrait embrasser dans une union douanière présentant les caractères du Zollverein allemand : la France, l'Italie et l'Espagne. L'originalité du plan consiste en ce que l'union qui pourrait être atténuée quant au régime, intérieur, devrait être complète quant aux colonies qui seraient absolument mises en commun. Il serait nécessaire d'unifier les systèmes monétaires, douaniers, coloniaux de ces pays, d'établir un budget d'Empire, un parlement commun siégeant à Paris et composé d'un nombre de membres proportionnel à la population de chacun des Etats associés.

Voici maintenant quels seraient les avantages de cette union douanière pour la France et pour les autres Etats associés. Notre pays est aujourd'hui incapable de défendre ses colonies contre les ambitions anglo-saxonnes, à raison de l'état stationnaire de sa population. Nous avons besoin d'émigrants ; l'Italie et l'Espagne nous les fourniront ; seuls d'ailleurs, les sujets Italiens ou Espagnols sont susceptibles de supporter la centralisation et le régime administratif qui nous sont chers. Détourner l'émigration italienne et espagnole

(1) *La Nouvelle Revue* du 1er avril 1903, p. 353-365.

des pays de l'Amérique du Sud, la canaliser vers les colonies françaises, devenues colonies de cette communauté douanière qui offrirait un vaste marché à nos industriels, tet est le but de M. de Contenson.

Que peut-on penser de cette union douanière destinée à établir une vaste communauté économique, dans laquelle la France fournirait le terrain et les capitaux, tandis que l'Espagne et l'Italie fourniraient les bras ? Le nouveau projet nous paraît encore plus utopique que les précédents. Il ne nous paraît pas, d'ailleurs, bien utile d'offrir aux Italiens et aux Espagnols la copropriété de notre empire colonial pour obtenir en échange leurs émigrants qu'ils nous cèdent bien sans cela, et leur appui militaire qui serait assez problématique. Nous n'insisterons donc pas longuement sur ce plan qui méritait d'être mentionné à raison de son originalité mais qui ne paraît pas offrir de sérieuses chances de réalisation (1). L'auteur d'ailleurs, ne semble pas

(1) On peut aussi mentionner un projet d'union douanière entre les Etats de l'Amérique du Sud et les Etats de l'Europe occidentale. L'idée est née à propos du Congrès pan-américain de Mexico, tenu en octobre 1901. On offrirait ainsi une protection aux Etats de l'Amérique du Sud contre les tendances impérialistes des Etats-Unis et on opposerait à l'union anglo-saxonne, au cas où elle se réaliserait, une alliance latine. L'Espagne a pris l'initiative de ce mouvement et a réuni dans ce but un Congrès à Madrid, en 1900, où de, arrangements commerciaux, basés sur des concessions réciproques ont été préconisés entre les Etats Ibéro-américains et l'Espagne. Mais c'est là un vœu tout platonique. V. Alvarez. L'histoire diplomatique des Républiques américaines et la Conférence de Mexico. *Revue générale de droit international public*, année 1902, p. 590.

avoir beaucoup d'illusions sur ce point et sa conclusion est très pessimiste, car il prédit que « l'égoïsme anglo-saxon triomphera de l'altruisme latin, jusqu'au jour où la race anglo-saxonne elle-même sera écrasée par la race jaune. »

Laissons là ces rêveries et transportons-nous sur un terrain plus solide en examinant quelle pourra être, dans l'avenir, la situation politico-commerciale de la Belgique, au cas où les projets d'union douanière entre la Hollande et l'Allemagne, projets actuellement à l'ordre du jour, viendraient à se réaliser.

Enserrée entre le tarif douanier français de 1892, et le tarif du Zollverein, la Belgique devrait, pour conserver sa situation commerciale, se rapprocher de l'un ou de l'autre pays. Les économistes allemands estiment naturellement que la Belgique aurait tout intérêt à se lier d'une façon intime avec le Zollverein. Il ne saurait être question d'une accession douanière, déclare M. Francke, à raison de la neutralité perpétuelle de la Belgique, mais on pourrait renouveler le traité de commerce de 1891 sur une base plus favorable pour les deux pays (1). Quant à MM. Egner et Schuemacher, sans se préoccuper de la question de neutralité, ils préconisent une accession simultanée de la Hollande et de la Belgique au Zollverein allemand (2).

Quant à nous tous, en reconnaissant que, depuis 1892,

(1) *Op. cit.*, p. 239 et suiv.
(2) *Op. cit.*, p. 266 et suiv.

notre tarif douanier n'a pas favorisé le développement de nos relations commerciales avec la Belgique, tandis que celles de l'Allemagne avec ce même pays prenaient une importance de plus en plus grande, nous croyons que c'est plutôt vers la France que la Belgique tournerait les yeux. Il y a trop de liens communs entre ces deux nations au point de la race, de la langue, de la législation et des mœurs pour que la Belgique ne gravite pas,comme dans le passé,dans l'orbite de la France. L'Allemagne est, il est vrai, actuellement le meilleur client de la Belgique, mais la France vient immédiatement après elle, et c'est nous qui exportons plus de marchandises en Belgique (1). Nous devons donc nous efforcer de conserver ces bonnes relations et faire les concessions nécessaires pour empêcher l'influence allemande de se substituer à l'influence française. Nous ne devons pas oublier que, si l'accession douanière de la Hollande au Zollverein allemand se réalisait, nous verrions bientôt s'ouvrir des négociations analogues à celles qui eurent lieu en 1842. Ce serait à nous de savoir en profiter.

Il est possible, d'ailleurs, que cette accession de la

(1)

Pays de provenance	Année 1901 milliers de francs.	Pays de destination	Année 1901 milliers de francs.
France	350.9	France.....	350.5
Pays-Bas.....	199	Pays-Bas	201.1
Allemagne.....	299.9	Allemagne.....	413.3
Royaume-Uni..	269.3	Royaume-Uni..	342
Etats-Unis.....	335.6	Etats-Unts.....	78.4

Hollande, si vivement désirée par l'Allemagne et discutée depuis fort longtemps, ne se réalise point. On pourrait alors envisager la possibilité d'une union douanière entre la Belgique et la Hollande. Si, en effet, il y a des différences de mœurs et de traditions fort grandes entre ces deux pays, on ne saurait contester qu'au point de vue économique, ils se compléteraient heureusement. Aussi cette solution a t-elle été plusieurs fois mise en avant.

Déjà, en 1878, l'idée avait été émise et sérieusement discutée. Les tendances de la politique commerciale étaient alors, comme aujourd'hui, en faveur du protectionnisme. L'Allemagne préparait son tarif de 1879, qui devait nuire, dans une large mesure, à la Hollande, et la France se préparait à la suivre dans cette évolution. La Belgique et la Hollande apparaissaient comme le champ clos sur lequel les douanes françaises et allemandes devaient échanger leurs coups. Les deux peuples sentaient donc le besoin de se prêter un mutuel appui, d'autant plus qu'ils avaient longtemps vécu côte-à-côte sans être séparés par aucune barrière douanière. L'idée fut alors favorablement accueillie par les Chambres de commerce. La Chambre de Verviers avait notamment établi un projet d'Union douanière qui avait été publié, et qui eut un certain succès auprès des économistes et même des industriels. Le Congrès de

géographie commerciale tenu à Bruxelles en 1879, émit un vœu en faveur de sa réalisation (1).

Mais quand la question de l'union douanière fut discutée devant la Chambre des députés de Hollande, le 19 janvier 1880, ces espérances s'évanouirent. Interpellé à ce sujet par le président de la Chambre de commerce de Dordrecht, le ministre des affaires étrangères répondit qu'alors même que l'union douanière serait désirable, on ne pouvait y songer en ce moment. « Il y aura, disait-il, de très grandes difficultés de nature politique et de nature financière surtout en rapport avec les législations financières des deux pays ». Il déclarait que le chiffre des impôts indirects, s'élevait, en Belgique, à 6 florins 23 par tête, en Hollande, à 10 florins 80. Celle-ci devait donc faire de grands sacrifices financiers si l'on voulait arriver à une perception uniforme, à moins que la Belgique ne consentit à élever le chiffre de ses impôts. Il aurait été d'ailleurs difficile d'arriver à l'unité des systèmes financiers, car il y avait de grandes différences dans la nature des impôts. Il ajoutait que les deux pays suivaient une politique commerciale différente, et qu'il serait aussi difficile sur ce point d'obtenir des concessions réciproques (2). Le projet fut donc abandonné, mais la campagne

(1) V. le compte rendu des séances de la Société d'économie politiques des 5 juillet et 5 novembre 1879. — H. Obreen : Les avantages d'une union douanière entre la Belgique et la Hollande. *Economiste français* du 31 décembre 1880.

(2) Voir des extraits de ce discours dans le *Rapport de la Chambre*

menée en 1900 par le *Journal d'Utrecht* en faveur d'une accession de la Hollande au Zollverein allemand a été une nouvelle occasion pour opposer à l'union hollando-allemande, l'union hollando-belge. Le bon sens des Hollandais, déclarait à ce propos M. de Molinari, se montrera réfractaire à ce remède, et la Hollande a un moyen facile de sortir de son isolement commercial, c'est de reprendre le projet d'une union douanière avec la Belgique (1) ». La question est donc revenue à l'ordre du jour ; elle a été soulevée devant la Chambre des députés de la Belgique, le 27 mars 1903, mais le ministre des affaires étrangères, le baron de Favereau, répondit par une fin de non-recevoir et refusa de prendre aucun engagement au nom de son gouvernement.

Si nous voulons maintenant résumer l'impression qui se dégage de toutes ces vaines tentatives, c'est tout d'abord que l'on s'est trop préoccupé de réaliser des unions douanières parfaites. Peut-être aurait-on obtenu des résultats plus satisfaisants si, au lieu de chercher à établir des communautés douanières libres de tout droit de douane, on s'était simplement efforcé de rapprocher les différents systèmes douaniers et d'améliorer les relations commerciales par des concessions réciproques. Un système de traités de commerce n'aurait pas sou-

de commerce de Liège sur la situation de l'industrie et du commerce en 1880.

(1) *Journal des Economistes* de septembre 1902. Chronique, p. 474.

levé les difficultés politiques et diplomatiques ou financières qui ont contribué à l'échec des projets d'unions douanières. La conception d'une entente économique des peuples de l'Europe occidentale ne mérite pas moins d'être retenue ; elle pourrait être utile si un jour les Etats de la triple alliance renforçaient leur union politique par une union douanière dont la France, la Belgique et la Suisse seraient exclues.

CHAPITRE III

LES TENDANCES NOUVELLES VERS DES GROUPEMENTS DOUANIERS EXTENSIFS ; LEURS DANGERS

Nous avons déjà signalé cette tendance très curieuse et très remarquable qui s'affirme dans la vie économique moderne et qui pousse les Etats les plus puissants, au point de vue économique à se replier sur eux-mêmes pour former des groupements douaniers autonomes. Il faut en chercher la cause dans l'âpreté toujours croissante de la concurrence sur le marché international et dans la lutte pour la recherche des débouchés.

Les conditions nouvelles de la production sous le régime de la grande industrie ; les progrès techniques du machinisme, le développement du crédit, ont eu pour conséquence d'entraîner des crises de surproduction toujours plus nombreuses et plus aiguës. A raison de ces crises qui constituent le mal endémique de l'industrie moderne, il devient très difficile d'écouler les masses énormes de produits que la consommation intérieure ne peut absorber, et une véritable lutte s'engage entre nations pour la conquête ou la conser-

vation des débouchés. Dans cette lutte pour la vie chacune cherche à se réserver son propre marché tout en s'efforçant de faire pénétrer ses produits sur les marchés étrangers. De là l'importance toujours croissante que prennent les questions de politique commerciale ; de là cette tendance au protectionnisme qui sévit sur l'Europe entière et hors d'Europe ; de là enfin ce besoin pressant d'un élargissement des marchés intérieurs qui se traduit par un mouvement favorable aux unions douanières et par des efforts en vue de les réaliser.

Ce sont ces tendances que nous voudrions étudier dans ce chapitre en passant en revue ces colossales puissances qui sont la Russie, l'Amérique, l'Angleterre, la Chine. Quand nous aurons suffisamment mis en lumière les efforts faits par ces puissances géantes en vue de s'étendre, d'élargir leurs marchés intérieurs pour assurer de plus larges débouchés à leurs industries, quand nous aurons signalé les projets d'unions douanières, où d'alliances économiques qui ont été élaborées dans le cours de ce siècle, on comprendra mieux le danger qui peut résulter de ces tendances pour les Etats de l'Europe centrale divisés par les rivalités, au point de vue économique comme au point de vue politique.

Cette étude est donc essentielle pour apprécier l'intérêt que présentent les projets d'union douanière de l'Europe centrale. Jusqu'à aujourd'hui ces projets n'ont

pas pu aboutir, mais leur utilité se fera toujours plus vivement sentir à mesure que les Etats géants qui se préparent à une lutte acharnée sur le marché mondial verront leurs forces économiques s'accroître et leur puissance d'expansion devenir plus formidable.

Il est donc d'un très grand intérêt de suivre pas à pas les progrès de nos rivaux, de faire connaître leur tactique et leurs armes, afin que les Etats européens puissent à leur tour songer à organiser leur défense et éviter une défaite désastreuse dans cette lutte économique sans merci.

Section I

LA RUSSIE

Actuellement la Russie n'est pas l'un de nos adversaires les plus redoutables ni les plus menaçants, mais elle paraît destinée à devenir une des grandes puissances mondiales, parce que elle possède une vaste superficie, parce que ses richesses inexploitées sont immenses, parce que le continent asiatique reste pour elle un champs ouvert à son expansion économique.

Les progrès déjà réalisés par le vaste empire Russe, ses efforts faits pour se développer du côté de l'Asie suffisent d'ailleurs à prouver qu'il ne tardera pas à jouer un rôle prépondérant dans la vie économique.

« Actuellement, disent MM. Egner et Schuemacher (1), il serait insensé de parler de la Russie comme d'un colosse aux pieds d'argile et de vouloir ignorer ses progrès au point de vue militaire et économique. » Il est certain que la Russie occupe un rang respectable parmi les grands systèmes politiques et économiques que M. Peez décrivait en 1891 de la façon suivante. »

1° Grande-Bretagne et ses colonies, avec 23 millions de kq., c'est-à-dire les 17 0/0 de la superficie du globe, et avec 313 millions d'habitants, c'est-à-dire 21 0/0 de la population du globe.

2° Les Trois Amériques, avec 30 millions de kq. ou les 22 0/0 de la superficie du globe, et 108 millions d'habitants, c'est-à-dire 7 0/0 de la population totale.

3° La Russie avec ses 22 millions de kq. ou 16 0/0 de la superficie du globe et 105 millions d'habitants, soit 7 0/0 de la population de la terre (1) auxquels on peut ajouter :

4° La Chine avec ses 12 millions de kq. et ses 400 millions d'habitants.

Cependant, si il est possible que dans un avenir plus ou moins éloigné, la Russie devienne une des grandes puissances mondiales, s'il est vrai que ses tendances

(1) *Op. cit.*, p. 158.

(1) A. Peez. A propos de la situation douanière en Europe, dans la *Revue d'économie politique* de février 1891, p. 131. En réalité, la superficie de la Russie n'est pas aussi considérable, mais M. Peez y joint probablement la Sibérie et l'Asie centrale.

protectionnistes paraissent devoir s'affirmer toujours davantage, nous ne croyons pas qu'elle devienne avant longtemps un véritable danger économique pour l'Europe et que l'on puisse parler d'un « *péril russe* » comme on a parlé du *péril jaune*, du *péril américain*, ou encore du *péril allemand*.

Pour justifier cette appréciation, jetons un rapide coup d'œil sur le régime agricole et industriel de la Russie.

Au point de vue agricole, la Russie fournit bien une bonne partie des céréales que l'Allemagne consomme (1), mais son économie rurale est encore fort défectueuse. « Les besoins des paysans russes, dit. M. Golowatschew, sont aussi restreints qu'on peut l'imaginer, leur nourriture est misérable, leur horizon intellectuel extrêmement borné. Toutes les mesures du gouvernement qui tendent à une augmentation du bien-être national, tous les perfectionnements techniques sont passés sur le village russe presque sans laisser de traces ; après comme avant, le paysan habite sa chaumière sale et sombre, il porte des vêtements grossiers, qu'il confectionne lui-même, se nourrit de pain noir, travaille avec sa charrue bien primitive, et quand les travaux des

(1) L'Allemagne demande à la Russie les 2/3 et jusqu'aux 4/5 de son importation de seigle, la moitié de son importation de blé, de ses orges et de ses avoines. V. Julius Wolf. *L'Allemagne et le marché du monde.* (Traduction Française.) Paris, 1902, p. 81.

champs ne l'occupent pas, il passe son temps dans l'oisiveté (1). »

Ce tableau du paysan russe, nous montre combien la civilisation a encore peu pénétré dans les campagnes russes, et quels progrès sont encore à faire pour que la Russie puisse augmenter ses exportations agricoles au point de menacer l'agriculture des Etats de l'Europe centrale.

On peut ajouter que tout une partie de l'immense territoire russe n'est pas apte à la culture ; il en est ainsi pour près de la moitié de l'Empire : tout le Nord et le Nord-Est. Enfin il existe encore, en Russie, des étendues de terrain susceptibles de culture, mais ces terres ne sont pas utilisées, parce que les moyens de communication font défaut (2).

Pour mieux montrer encore combien l'agriculture est arriérée en Russie, il suffit de comparer les résultats obtenus avec ceux de l'agriculture allemande ou américaine. En n'envisageant que les terres cultivables russes, on constate qu'elles occupent une superficie cinq fois plus étendue que celles de l'Allemagne, et cependant la récolte est à peine le double en Russie de ce qu'elle est en Allemagne. En effet, la récolte brute en Russie est de 44,5 millions de tonnes, en Allemagne, de 22,2 millions. La partie de la récolte réservée pour

(1) Extrait du *Messager européen*, cité par Julius Wolf. *Op. cit.*, p. 86.

(2) J. Wolf, p. 87 et suiv.

les semences étant, en Russie, de 1/5 soit 9,9 millions de tonnes, tandis qu'elle n'est en Allemagne que de 3,25, millions de tonnes, on arrive à une production nette en Russie de 36,6 millions de tonnes, en Allemagne de 18 millions de tonnes (1).

En outre, si l'on compare la productivité de la population agricole russe à celle de l'Allemagne, on voit qu'elle est deux fois et demi plus faible, et de quatre à cinq fois plus faible que celle des Etats-Unis (2).

Ces considérations nous permettent de conclure que les pays de l'Europe centrale ne seront pas menacés avant longtemps par un accroissement d'intensité considérable de l'agriculture russe.

Au point de vue industriel, il est certain que l'industrie a progressé d'une façon considérable en Russie, tout au moins dans certaines branches. Ainsi la valeur des produits de l'industrie textile a passé de 463 millions de roubles en 1887 à 946 millions en 1897 ; dans cette même décade, la valeur des produits de l'industrie alimentaire a passé de 375 millions à 648 millions de roubles ; la valeur des produits de l'industrie métallurgique, de 112 millions à 310 millions de roubles (3). Cet essor a été facilité par la protection, et par les salaires peu élevés des ouvriers russes. Il n'est donc pas impossible que

V. Carl Ballod. Die deutsche russische Handelbeziehungen, dans le *Beitræge zur neuesten Handelspolitik Deutschlands*, § III : Die Russissche Agrarproduction, p. 314.

(2) Carle Ballod. *Op. cit.*, p. 316.

(3) Carl Ballod. *Op. cit.*, § II : Die russissche Industrieproduction, tableau p. 34, et p. 296 et suiv.

la Russie devienne un jour une importante puissance industrielle, mais elle restera longtemps la cliente des autres pays européens et surtout de l'Allemagne qui, d'une part, a su découvrir les goûts et les besoins de la Russie et qui, d'autre part, a besoin de ses céréales.

Une autre cause de faiblesse de la Russie, cause qui l'empêchera d'occuper avant longtemps un rôle de premier plan sur la scène de la concurrence internationale, c'est sa situation financière obérée. La Russie doit payer à l'étranger annuellement 150 à 180 millions de roubles d'intérêts. Pour compenser cette sortie considérable de numéraire, elle doit développer ses exportations. Il est donc certain que malgré ses tendances protectionnistes destinées à améliorer sa situation industrielle, la Russie ne pourra pas avant longtemps s'entourer d'un tarif prohibitif et qu'elle est intéressée à conclure des traités favorables avec les pays de l'Europe centrale et la France (1).

Ainsi la Russie n'apparaît pas comme un groupement douanier menaçant pour l'Europe, du moins actuellement, et si les partisans de l'union douanière de l'Europe centrale l'ont exclue en général de leurs projets, c'est moins à cause de sa puissance économique qu'à raison de son état de civilisation peu avancée, à raison de l'étendue de son immense territoire et du chiffre de sa population. Ils ont redouté que le développement

(1) Comp. Carl Ballod. *Op. cit.*, § IV, p. 330.

imparfait de sa civilisation, de sa politique économique et de sa technique financière fussent des obstacles à la réalisation d'une union douanière de l'Europe centrale (1).

Ce qui prouve mieux encore que cette union ne serait pas dirigée surtout contre la Russie, c'est que les partisans d'une union douanière de l'Europe centrale se sont réjouis en Allemagne du traité russo-allemand de 1894, dans lequel ils ont vu un pas de plus fait dans la voie de la réalisation de cette union. Des négociations antérieures avec la France avaient, en 1893, adouci notre tarif minimum au profit des pétroles russes (loi du 30 juin 1893) : mais les relations commerciales franco-russes, malgré l'alliance politique entre ces deux pays, sont restées bien moins actives que les relations commerciales russo-allemandes. Il est incontestable que le traité de 1894 a une réelle importance et complète le système des traités de commerce de 1892.

Au moment de sa conclusion il a été discuté avec passion en Allemagne soit au Reichstag, soit dans la presse soit dans les réunions. Les uns l'approuvaient sans réserve : « J'affirme, disait M. de Stumm, qu'aujourd'hui un vif sentiment de reconnaissance s'élève en faveur du chancelier de l'Empire, qui a réalisé cette grande œuvre, des plus petites chaumières des montagnes de

(1) Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 171.

la Saxe, comme des plus grands centres industriels sur les rives du Rhin, et partout où règne l'activité industrielle ». Les agrariens au contraire déclaraient que le traité aurait de funestes conséquences parce qu'il ouvrait le marché allemand aux céréales russes. Le comte Kanitz rappelait qu'au moment de la conclusion des traités de 1892 on avait déclaré que les pays de la triple alliance devaient s'unir également sur le terrain economique pour lutter contre la concurrence étrangère. Il ajoutait que la Russie était le pays qui menaçait le plus sérieusement les pays de la triple alliance et que c'était une folie que de développer ainsi sa puissance économique.

Enfin au nom du centre, le député Lieber approuvait le traité dans lequel il voyait avec le chancelier de l'Empire « un pont destiné à établir des relations pacifiques entre les deux Etats voisins » et « un pas important pour arriver à la Constitution des Etats-Unis d'Europe » (1).

En somme les résultats des traités ont été favorables pour les deux parties contractantes. Aujourd'hui l'exportation de l'Allemagne en Russie représente 10 0/0 de son exportation totale ; celle de la Russie en Allemagne 45 0/0 de son exportation totale.

En résumé, d'après les partisans des unions douanières dont l'opinion est modérée voici quelle est la conduite

(1) Voir sur tous ces points Francke. *Op. cit.*, p. 208.

qu'il conviendrait de tenir à l'égard de la Russie. Elle devrait-être laissée en dehors d'une union douanière de l'Europe centrale dont elle rendrait la conclusion difficile, mais cette union ne devrait pas se comporter vis-à-vis de la Russie comme une union agressive (Agressiv bund) ; un lien pourrait être établi entre les deux groupements douaniers par un traité de commerce.

La Russie devrait, au contraire, faire partie d'une union douanière plus vaste destinée à liguer l'Europe toute entière contre les Etats-Unis d'Amérique, union douanière imparfaite d'ailleurs qui laisserait subsister entre les Etats liés leurs tarifs de douane.

Section II

L'AMÉRIQUE

S'il est vrai que la Russie, le jour où elle aura amélioré son système financier, son régime économique, et progressé dans la voie de la civilisation pourra à raison de sa vaste superficie et de sa population considérable, former un territoire économique fermé et vivant d'une vie autonome, cela est plus vrai encore en ce qui concerne l'Amérique.

A la tête de l'Amérique se trouvent les Etats-Unis, dont l'intense développement économique au cours du XIX^e^ siècle est un phénomène sans exemple jusqu'ici et bien digne de semer l'inquiétude et la crainte parmi les

nations de la vieille Europe. Il faudrait de longues pages pour retracer cet essor économique gigantesque des Etats-Unis ; il faudrait accumuler des chiffres et des statistiques pour en montrer toute la portée. Nous ne pouvons entrer dans cette étude (1) et nous nous bornerons à quelques idées générales, et à quelques chiffres plus particulièrement éloquents.

La superficie des Etats-Unis était en 1790, de 2 millions de kq. ; elle était en 1900, de 10 millions de kq. Leur population qui était en 1790 de 4 millions d'habitants compte aujourd'hui 80 millions d'âmes. On comprend aisément que dans un tel empire qui s'étend sous les latitudes les plus différentes, et par cela même possède une très grande diversité de produits, la pensée puisse naître de se suffire à soi-même, et de vivre d'une vie autonome, surtout lorsque aux frontières de cet Empire se trouvent des Etats vastes, mais moins avancés en civilisation, moins puissants au point de vue économique, et offrant un large champs d'action aux idées d'extension et d'impérialisme.

(1) Voir sur l'essor économique des Etats-Unis : E. Thery. *Europe et Etats-Unis d'Amérique*, 1899, et *Histoire économique de l'Angleterre, de l'Allemagne, des Etats-Unis et de la France de 1890 à 1900*, 1902. — Paul See. *Le Péril américain*. Lille, 1903. — Carroll et Wright. *L'Evolution industrielle des Etats-Unis*. (Traduction Lepelletier). 1901. — Octave Noel. Le Péril américain, dans le *Correspondant*, numéros des 25 mars et 10 avril 1899. — Domergue, Le Péril américain, dans la *Réforme économique* du 26 mai 1901, et, dans cette même revue, les articles dans les numéros des 2 février et 15 juin 1902, etc.

Ces idées existent aujourd'hui aux Etats-Unis ; elles se sont affirmées à plusieurs reprises ; mais pour en apprécier l'origine et la portée, il faut décrire en quelques mots le développement économique des Etats-Unis, dans leurs rapports avec l'Europe. Ce développement comprend trois phases (1).

La première date de 1880. Elle a eu pour but l'écrasement de l'agriculture européenne et pour effet la crise agraire qui dure encore aujourd'hui. Pour combattre cette invasion des produits du sol américain, l'Europe a eu recours à deux méthodes. Certains pays, comme l'Angleterre, pour respecter les traditions libre-échangistes se sont résolus à abandonner les cultures les plus menacées, et se sont cantonnés dans une culture extensive moins coûteuse : ils ont aussi reporté leur activité sur le terrain industriel. D'autres, et ils représentent la majorité, ont eu recours au protectionnisme. L'Allemagne est entrée dans cette voie en 1879, l'Autriche en 1882, la France en 1885, la Suisse en 1887, la Suède en 1888. La seconde méthode était certainement préférable. Mais le mal a été déplacé plutôt que supprimé, et la crise agraire née de la concurrence mondiale, se continue par la surproduction nationale (2).

La seconde période est marquée par l'écrasement de l'industrie européenne dans son exportation aux Etats-Unis. Elle date des tarifs Mac Kinley entrés en vigueur

(1) P. Sée. *Le Péril américain*, p. 8.
(2) Souchon. *Les Cartels de l'agriculture en Allemagne*. 1903, p. 3.

en 1890, époque où la politique commerciale des Etats-Unis est résolument entrée dans la voie d'un protectionnisme très accentué. A l'abri de leur barrière douanière, les Etats-Unis ont continué à exporter leurs richesses naturelles et organisé leur industrie. Poussé par l'intérêt, la soif des affaires et de la fortune, ce peuple qui semble né pour les luttes commerciales, favorisé par la richesse du pays en matières premières, par l'abondance des capitaux sans cesse renaissants, par une main-d'œuvre de qualité supérieure, par les progrès déjà réalisés par le machinisme, a accompli en quelques années une évolution qui avait nécessité un siècle pour l'Europe.

Puis quand ces colossales industries ont été vivaces, quand les outillages ont acquis leur perfection, quand les voies de communication ont sillonné tout l'Empire, quand en un mot la supériorité industrielle américaine a permis aux Américains de se suffire à eux-mêmes, leur ambition ne s'en est pas tenue là, et ils ont voulu inonder de leurs produits manufacturés tous les marchés du monde.

C'est là la troisième phase de ce merveilleux développement économique. Elle est toute récente, date de quatre ou cinq ans à peine, et menace gravement tous les pays d'Europe, qui inquiets, se demandent comment ils pourront se préparer à la lutte.

Ce qui frappe plus particulièrement dans cette dernière phase de la rapide évolution des Etats-Unis, c'est

la différence de plus en plus grande qui se manifeste entre le chiffre des importations et des exportations, et ensuite la diminution des importations étrangères. Les Etats-Unis ont restreint de plus en plus leurs achats de produits manufacturés et importent surtout des matières premières pour alimenter leurs industries (1).

Quant à leurs exportations, elles ont passé de 1890 à 1900, de 4 milliards 277 millions à 7 milliards 390 millions. Pendant cette même période, les importations restaient à peu près stationnaires, passant de 4 milliards 116 millions à 4 milliards 145 millions (2).

Importations et exportations des Etats-Unis en millions de francs.

Années	Exportations	Importations	Années	Exportations	Importations
1890	4.277	4.116	1898	6.277	3.174
1895	4.126	4.008	1899	6.377	3.999
1896	5.029	3.407	1900	7.390	4.145
1897	5.498	3.713	1901	7.700	4.300

(1) THERY. *Histoire de l'Angleterre, de l'Allemagne, des Etats-Unis.* 1902, p. 253 et suiv.

IMPORTATIONS AUX ÉTATS-UNIS

Années	Matières premières	Produits manfacturés	Articles mi-ouvrés
1890.....	1.414	1.403	1.298
1900.....	1.825	1.222	1.096

Les chiffres sont de M. THERY. *Op. cit.*, p. 257.

(2) V. FISK. Die Handelspolitik der Vereinigten Staaten 1890-1900, dans le *Beiträge zur neuesten Handelspolitik Deutschlands.*

Ce court exposé justifie pleinement l'apprécation de M. Levasseur : « On pouvait dire naguère que la République des Etats-Unis était une jeune géante dont le corps robuste avait une croissance merveilleuse. On pourrait aujourd'hui la comparer à une pieuvre gigantesque étendant ses bras et ses ventouses sur le Mexique et l'Amérique du Sud, sur le Japon et la Chine, sur l'Afrique et l'Europe ».

La comparaison est heureuse ; elle n'est pas exagérée, car il y a eu effet, dans ce puissant développement des Etats-Unis, un véritable danger qui menace les nations de la vieille Europe. Si l'on ne veut pas voir dans les Etats-Unis *un ogre* capable de dévorer le vieux monde, suivant le mot de la *Réforme économique*, on ne doit pas davantage partager le doux optimisme du *Journal des Economistes* et traiter cette puissante et vivace nation de *simple croquemitaine.*

En réalité, il y a *un péril américain*, et certains économistes qui ne sont pas le moins du monde suspects de protectionnisme ou de pessimisme, M. Leroy-Beaulieu par exemple, commencent à s'en préoccuper (1).

Année 1900, t. I. (Traduction Katzenstein), § III : Reciprocität p. 23 et suiv. — Achille Viallate, Les Etats-Unis et la réciprocité commerciale dans le *Journal des Economistes* de janvier 1902, p. 47.

(1) Leroy-Beaulieu. De la nécessité de préparer une fédération européenne. *Economiste français* du 3 septembre 1898. — Voir aussi : Les Etats-Unis contre l'Europe. *Economiste français* du 23 mai 1903.

Le mot a d'ailleurs fait fortune, on le retrouve dans la bouche de tous les économistes, il a servi de titre à des articles de journaux et à de nombreuses brochures.

Mais il paraît lui-même devoir céder le pas à un terme plus récent et qui a paru synthétiser la même idée d'une façon plus frappante encore. « *L'américanisation du monde* (1) », telle est l'expression par laquelle on consacre la marche triomphale de la République étoilée vers la conquête politique, économique et sociale de l'univers. Laissons de côté la conquête politique et la conquête sociale qui ne sont pas encore près de se réaliser, pour n'envisager que la conquête économique ou si l'on préfère, l'invasion commerciale de l'Europe par l'Amérique. A ce point de vue, le péril paraît sérieux. On pourrait le croire exagéré si l'on ne tenait compte que des cris de victoire des Américains, mais les faits sont là pour prouver le développement prodigieux des Etats-Unis.

Les Etats-Unis ne sont plus seulement le grand exportateur des céréales, mais aussi des produits manufacturés. Cette exportation qui atteignait dans la période de 1887-1897, 163 millions par an, est passée, en 1898, à 290 millions et, en 1900, à 434 millions. Aussi ne doit-on pas s'étonner en lisant les appréciations enthousiastes

(1) W. T. Stead. *The Americanisation of the world.* (Traduction Léo d'Hampol). Paris, 1901. — Louis Leger. L'Américanisation du monde. *Le Correspondant*, 25 avril 1902, p. 221. — E. Reyer. L'Américanisation de l'Europe. *Revue bleue*, 19 avril 1902.

des économistes américains. C'est ainsi que M. Flint constate avec orgueil que, depuis 1873, la balance du commerce a toujours été favorable aux Etats-Unis sauf pendant quatre années ; qu'en 1900, la valeur des exportations a dépassé de 649 millions de dollars celle des importations. Il en conclut que le peuple américain peut, malgré sa vie luxueuse, économiser 54 millions de dollars par mois, 13 millions par semaine, 2 millions par jour (1). En présence de ce résultat, il s'écrie avec orgueil : « Nous sommes les premiers manufacturiers du monde ! », et recherchant les causes de ce prodigieux développement, il les voit dans la richesse naturelle de l'Amérique et dans le génie du peuple américain, dans la perfection de l'outillage, dans la concentration industrielle.

Les publications de ce genre sont nombreuses. On a souvent cité celle de M. Franck Vanderlip (2), ex-sous-sécretaire d'Etat des Finances américaines, qui écrivait à la suite d'une enquête sur les méthodes financières et commerciales de l'Europe : « Si le XIX^e^ siècle a été le siècle de la suprématie commerciale de la Grande-Bretagne, le XX^e^ siècle marquera le triomphe industriel et commercial des Etats-Unis... Au point de vue indus-

(1) Flint. L'Etat actuel et l'avenir des affaires aux Etats-Unis. *The North American Review*, mars 1901.

(2) *Scribners Magazine* de février 1902. L'Invasion commerciale de l'Europe. — V, aussi Blondel. *La Situation économique comparée de la France et de l'étranger*. Lecoffre, édit. 1903, qui cite, p, 22 et suiv., certains passages de la brochure de M. Franck Vanderlip.

triel, il n'y a plus d'ancien monde ; il y a la vieille Amérique et la nouvelle Europe, pays dont on n'a pas développé les ressources et où s'ouvre un merveilleux champ d'action à de hardis capitaines d'industrie ». C'est bien là l'orgueil et la confiance en soi-même qui caractérise le Yankee. Mais il faut bien reconnaître que cet orgueil est justifié. Aux cris de joie des américains, à cet enthousiasme sans borne à la vue de l'essor économique de leur pays, répond le cri d'alarme des européens. C'est que le danger américain ne menace pas seulement une puissance européenne ; toutes redoutent, à des degrés différents, l'invasion commerciale américaine : toutes parlent de mesures à prendre en commun pour préparer la lutte et songent à l'établissement d'un Zollverein européen. L'idée a été agitée, il y a longtemps déjà en Autriche, en Allemagne, en France et même en Angleterre. Nous consacrerons un chapitre spécial à l'étude de ce projet, et nous nous bornerons ici à signaler, quelles sont les puissances européennes qui paraissent le plus sérieusement menacées par le péril américain.

L'Angleterre paraît être la puissance la plus menacée, et cela d'autant plus qu'elle n'a pas seulement à lutter contre la concurrence américaine, mais aussi contre la concurrence allemande qui constitue pour elle, un danger presque aussi considérable. Pour nous en tenir à la concurrence américaine, elle s'est manifestée avec tant de vigueur depuis quelques années, que les milieux

commerciaux ont commencé à s'en inquiéter sérieusement (1). Et on le comprendra aisément, si l'on songe que les exportations de l'Angleterre aux Etats-Unis ont baissé, durant la période de 1890 à 1899, de 810 millions à 455 millions de francs, tandis que les exportations des Etats-Unis passaient, durant cette même période, de 2.400 millions à 3.040 millions de francs. Ces chiffres sont éloquents dans leur brutale simplicité ; ils montrent la décadence de l'Angleterre qui paraît encore près de se réaliser au point de vue financier. Les Etats-Unis qui avaient été jusqu'ici les plus grands débiteurs du monde à cause des énormes capitaux engagés dans leurs chemins de fer et autres installations, ont liquidé leurs dettes et sont sur le point de devenir les créanciers les plus importants des pays européens. Sur ce point, New-York est appelée à supplanter Londres, et à devenir le grand marché financier du monde.

Ainsi, tandis que les Etats-Unis poursuivent leur marche triomphale vers la suprématie économique, l'Angleterre voit sa situation commerciale stationnaire et même diminuée. Aussi économistes et publicistes, préoccupés par cette invasion, ont signalé le péril. M. Mac Kenzie, dans une série d'articles insérés dans le *Daily Mail*, sous le titre : « Les envahisseurs améri-

(1) V. Jean Perier. La Concurrence américaine sur le marché britannique. *Moniteur officiel du commerce* du 3 octobre 1901. — Stead. *L'Américanisation du monde*, ch. VII : L'Invasion américaine, p. 215. — Sée. *Op. cit.* : L'Invasion du marché anglais, p. 28. — Finot. L'Angleterre malade. La *Revue* du 1er avril 1902.

cains », estimait à plus de 500 le nombre des articles concurrencés par les Etats-Unis sur le marché anglais, et, sous une forme plaisante, il marquait très nettement cette infiltration permanente de l'élément exotique : « L'Anglais, dit-il, sort de son lit pliant fabriqué dans la Nouvelle-Angleterre, il se rase avec un rasoir de sûreté américain, avec du savon Williams ; il enfile des chaussettes de la Caroline du Nord, des bottines de Philadelphie ; ses bretelles viennent du Connecticut ; il glisse dans son gousset sa montre de Waterbury. Il déjeune et son pain est fait de farine de blé de l'Orégon. Les huitres et le saumon conservés viennent de la côte californienne ; il mange une tranche de bacon de Kansas City, de la viande de bœuf de Chicago. Il lit son journal composé avec les machines linotypes et rotatives américaines sur du papier américain. Il sort et prend le Tram-cav Thomson-Houston. Dans la maison de la cité où est son bureau, il entre dans l'ascenseur Otis. Il ouvre son bureau américain, fume une cigarette de Virginie et, le soir, nous retrouvons notre Anglais à la plus récente comédie musicale de Manhattan ou au cirque Barnum. »

Le tableau est peut-être un peu chargé, mais il montre très bien sous cette forme amusante cette lente infiltration des produits américains qui paraissent aujourd'hui indispensables aux Européens.

Mais cette invasion commerciale n'est pas limitée à l'Angleterre, nous la retrouvons également en Autriche

et en Allemagne. Elle a été d'abord vivement ressentie par l'Autriche lorsque les exportations américaines consistaient principalement en céréales. Les agrariens allemands s'en sont aussi vivement préoccupés, mais aujourd'hui le mal s'est généralisé et les industriels songent à leur tour à se défendre contre la concurrence américaine. A la question : « Sommes-nous menacés par un péril américain ? » disent MM. Egner et Schuemacher, la population allemande presque entière répondra affirmativement. Quelques-uns vont même plus loin et prétendent que l'on ne peut plus parler aujourd'hui d'un péril américain parce que le mal existe depuis une dizaine d'années déjà (1).

Cette dernière opinion paraît reposer sur une base sérieuse, et pour s'en convaincre il suffit d'examiner les relations commerciales existant depuis vingt ans entre l'Allemagne et les Etats-Unis.

EN MILLIONS DE MARKS

Années	Exportations allemandes aux Etats-Unis	Exportations des Etats-Unis en Allemagne	Différence entre les exportations et importations pour l'Allemagne
1880	184.0	163.7	+ 20,3
1890	416.7	405.6	+ 11,1
1900	439.7	1020.8	— 581,1

(1) Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 207. Suivant ces auteurs, le danger est d'autant plus grave qu'il n'émane pas seulement des Etats-Unis, mais des trois Amériques, dont l'union, dans une forme ou une autre, n'est à leurs yeux qu'une question de temps. L'établissement d'un Zollverein américain serait en effet désastreux pour

Il résulte de ce tableau (1) que depuis vingt ans les importations américaines se seraient accrues de 857 millions de marks, tandis que les importations allemandes aux Etats-Unis ne gagnaient que 255 millions de marks. Ces chiffrent suffirent à démontrer que le péril américain n'est pas une chimère.

En ce qui concerne la France on a parfois prétendu qu'elle était désintéressée de la lutte entre l'Europe et les Etats-Unis. Abritée par son tarif protecteur, la France offre peu de prise à l'invasion américaine. D'autre part ses exportations ne sauraient être concurrencées par les produits américains, parce que les ouvriers français n'ont pas été surpassés pour le fini et le caractère artistique de leurs travaux. Sans doute les exportations en modes, articles de Paris, œuvres d'art, ne seront jamais très grandes, mais la France saura se contenter de cette sage médiocrité (2).

Nous ne saurions accepter cette appréciation sans

le commerce allemand, qui trouve un important débouché dans les Etats de l'Amérique du Sud ; mais nous ne saurions être aussi affirmatifs sur sa réalisation.

(1) Ce tableau est emprunté à l'ouvrage de MM. Egner et Schuemacher, p. 208. Il diffère un peu de celui qui est donné par M. Francke sur ce même point. *Op. cit.*, p. 28. — Voir aussi les statistiques données par Richard Calwer. *Die Meistbegünstigung der Vereinigten Staaten von Nord Amerika*, p. 36 et suiv., — et Aubry. L'Exportation américaine et ses dangers pour l'Europe d'après des économistes anglais, américains, allemands. *Réforme économique* du 5 juillet 1903.

(2) Leger. L'Américanisation du monde. *Le Correspondant* du 25 avril 1902, p. 230.

réserves, et nous estimons que la France ne peut pas et ne doit pas se désintéresser de la concurrence américaine.

Tout d'abord il serait inexact de croire que les exportations américaines n'ont pas gagné du terrain en France, puisqu'elles sont passées de 317 millions de francs en 1890, à 500 millions en 1900. Les exportations d'outils et d'ouvrages en métaux se sont accrues dans de fortes proportions. Elles ont passé, dans l'espace de deux ans, de 1897 à 1899, de 8.250.000 fr. à 24.620.000 fr. Durant cette même période, nos exportations en outils et ouvrages en métaux ont diminué d'un tiers.

Il n'est pas nécessaire, d'ailleurs, de consulter les statistiques pour s'apercevoir que les machines à écrire, les moteurs, les machines à coudre, les outils agricoles portent en France des marques américaines. De plus en plus, en France, on observe l'infiltration de l'élément américain, et sur ce point on peut remarquer que la convention de réciprocité commerciale du 28 mai 1898 ne pourrait qu'aggraver cette tendance.

Mais alors même que la France ne serait pas menacée par la concurrence américaine autant que l'Allemagne, l'Autriche ou l'Angleterre, elle conserverait un *intérêt indirect* à prendre part à l'organisation de la défense de l'Europe. C'est qu'en effet, la concurrence américaine peut, en affaiblissant le commerce britannique, diminuer la puissance d'achat de notre meilleur

client ; en outre, nos produits se rencontreront tôt ou tard sur le marché anglais avec les produits américains, et nous pourrions bien succomber dans la lutte.

A raison de leur gigantesque essor économique qui menace les puissances européennes, les Etats-Unis éprouvent le besoin d'acquérir de nouveaux débouchés. C'est ce besoin qui explique les tendances de la politique douanière des Etats-Unis qui, après avoir fait preuve d'un protectionnisme intransigeant, inclinent vers le système de la réciprocité inauguré par le bill Mac-Kinley, omis par le tarif de 1894, mais reproduit dans une forme plus élargie par le tarif Dingley de 1894 (1). La clause de réciprocité avait été introduite à la dernière heure sous l'influence du secrétaire d'Etat Blaine dans le bill Mac-Kinley. Son but était de remédier à l'insuccès relatif du congrès pan américain, réuni à Washington en 1889, où avait été discutée la question d'une union douanière des trois Amériques. On espérait que le rapprochement commercial, que le congrès n'avait pu réaliser, se ferait grâce à la clause, et effectivement des conventions de réciprocité ont été conclues en 1892 avec l'Angleterre et l'Espagne, pour leurs colonies des Antilles, avec le Brésil, le Nicaragua, et Saint-Domingue.

(1) En réalité, le premier traité de réciprocité a été conclu avec le Canada en 1854, et le second en 1876 avec les Iles Hawaï en 1876. Le premier avait été rompu en 1866 ; le second est resté en vigueur jusqu'à l'annexion des Iles par les Etats-Unis en 1898. Mais c'est en réalité avec le traité Mac-Kinley que s'ouvre l'*ère de la réciprocité commerciale* (V. Fisk. *Op. cit.*, p. 23.

Nous n'avons pas à apprécier la valeur du système, ni a en rappeler le fonctionnement. Nous nous bornons à indiquer qu'il n'a été introduit dans la politique douanière des Etats-Unis, que pour répondre à ce besoin pressant de débouchés. « Aujourd'hui, dit M. Théry, les Etats-Unis parlent de réciprocité, dans le but avoué d'élargir leurs débouchés à l'étranger et d'augmenter encore leur puissance de production... Grâce à leur organisation industrielle actuelle, au perfectionnement de leur outillage manufacturier et de transport, à la richesse incomparable de leurs gisements houillers et à la facilité naturelle de leur immense territoire agricole, les Etats-Unis n'ont aujourd'hui à craindre chez eux, même sans tarif douanier, la concurrence européenne et sud américaine que pour quelques produits (1). »

C'est encore ce besoin de débouchés qui a poussé les Etats-Unis dans la politique coloniale et exalté l'impérialisme. Recherchant les causes du mouvement colonial aux Etats-Unis, M. Roussel (2) déclare : « La vraie raison de ce mouvement colonial se trouve dans la situation actuelle des Etats-Unis. Cette situation, que l'on pourrait sans doute regarder comme un état pathologique est caractérisée par la pléthore : Pléthore de produits industriels et naturels, pléthore de capi-

(1) Théry. *Histoire économique des Etats-Unis*, p. 337.

(2) Roussel. La Politique coloniale américaine. *Journal des Economistes*, janvier 1901, p. 74.

taux, pléthore d'ouvriers habiles, pléthore de machines. De là la nécessité des débouchés. « Où trouver ces débouchés, puisque les nations civilisées s'entourent de tarifs protecteurs, puisqu'elles se réservent les marchés de leurs colonies ? Et comme le besoin est pressant, comme les Etats-Unis constituent une puissance économique qui veut se frayer son chemin parmi les puissances mondiales ; elle songe à se créer des colonies qui seront ses propres débouchés. Ainsi s'expliquent les efforts qui ont été faits par les Etats-Unis pour acquérir le territoire d'Alaska, les îles Hawaï, Porto-Rico, les Philippines et Cuba (1). Ainsi s'expliquent les tendances impérialistes, la confiance des américains dans la grandeur et l'avenir de leur patrie, et le désir de substituer à l'ancienne formule de Monroé : *l'Amérique aux Américains*, une nouvelle formule : *le monde aux Américains* (2).

C'est encore ce besoin pressant de débouchés qui explique les tentatives qui ont été faites pour réaliser le rêve d'une vaste union douanière, qui embrasserait dans

(1) V. Fisk. *Die Handelspolitik der Vereinigten Staaten*. § VI : Expansion, p. 56 et suiv.

(2) La doctrine de Monroë a subi une évolution depuis le message de 1823. L'Amérique aux Américains, cela voulait dire au début que l'Amérique s'interdisait toute intervention dans les affaires européennes ; puis on entendit par là que les Etats européens ne devaient pas intervenir dans les litiges américains, que seuls les Etats-Unis pouvaient exercer le droit d'intervention. Aujourd'hui, on interprète la formule de manière à justifier la réalisation de ce gigantesque rêve . la création des « Etats-Unis de toute l'Amérique », et la domination sur tout l'océan Pacifique.

un même système douanier les trois Amériques, y compris, dans un temps plus ou moins éloigné, le Canada. Le globe se diviserait alors en deux hémisphères économiques absolument fermés l'un à l'autre, séparés par une ligne imaginaire analogue à cette ligne que traçait autrefois le pape Alexandre VI pour séparer les possessions portugaises et les possessions espagnoles.

En réalité, l'idée de solidariser les intérêts économiques des trois Amériques remonte loin dans le passé ; elle appartient à Simon Bolivar, le héros de l'Indépendance des Républiques Sud Américaines (1), qui réunit dans ce but en 1825, un Congrès : « *la Panama Mission* » où étaient représentées toutes les Républiques pour discuter sur des mesures d'intérêt commun. Les Etats-Unis avaient accepté l'invitation de se faire représenter, mais le Congrès n'aboutit à aucun résultat. L'idée était alors prématurée. Elle sommeilla jusqu'au moment où le développement des Etats-Unis fit sentir à nouveau le besoin d'une expansion économique, signe caractéristique de tous les peuples qui progressent.

L'idée fut alors reprise par M. Blaine, secrétaire d'Etat

(1) Voir les détails donnés par Amédée Prince. *Le Congrès des Trois Amériques*. 1889-90. Introduction. — Peez. Le Congrès des Trois Amériques. *Revue d'économie politique*, année 1890, p. 292. — Molinari. Le Congrès des Trois Amériques. *Journal des Economistes*, octobre 1889, p. 3 et suiv. — Paul Leroy-Beaulieu. 25 mai 1889, *Economiste français* : Un Zollverein américain ; et *Traité théorique et pratique*. Edit. 1896, t. IV, p. 114. — Domergue. *La Révolution économique*, p. 359.

dans le cabinet de M. Garfield, qui proposa la réunion d'un Congrès à Washington en 1881, pour garantir la paix et développer le commerce sur le continent, mais la mort tragique du président Garfield empêcha son désir d'aboutir. Le projet fut repris sous la présidence de M. Cleveland, et enfin le sénateur Frye fit voter, le 17 juin 1886, un bill autorisant le président des Etats-Unis à inviter les délégués du Mexique, de l'Amérique centrale et du Sud, à se réunir à Washington le 1er octobre 1887 (1).

Après plusieurs ajournements le Congrès se réunit le 4 octobre 1889 à Washington. Dix-neuf Etats y envoyèrent leurs délégués, représentant 31 millions de kq et 120 millions d'habitants. Dans son discours d'ouverture, le secrétaire Blaine insistait longuement sur le caractère pacifique de la réunion. Il s'agissait, disait-il, « d'une conférence qui ne comportera pas d'entente secrète sur aucun sujet, mais qui publiera franchement à la face du monde toutes ses conclusions ; qui ne sera pas animée d'un esprit de conquête, mais qui tendra à créer une sympathie américaine aussi large que le double continent ; qui ne formera pas une alliance égoïste contre les plus anciennes nations dont nous

(1) C'est alors que les commissionnaires de Paris s'émurent du danger et entreprirent — les premiers — de le faire connaître à l'industrie française. V. *Bulletin de la Chambre syndicale des négociants commissionnaires*. Rapport du 1er mars 1886, et *Bulletin* de septembre 1886. — Rapport Lourdelet dans le *Bulletin* d'août 1889.

sommes fiers de nous regarder comme les héritiers » (1).

Malgré la modération voulue de ce dernier passage du discours d'ouverture, le Congrès n'en était pas moins dirigé contre l'Europe. Et voici pourquoi :

En 1886, les Etats-Unis n'exportaient dans l'Amérique centrale et du Sud que pour une valeur de 183 millions environ, alors que l'Angleterre exportait pour plus de 449 millions, et que l'étranger exportait en bloc 1 milliard 707 millions.

En ce qui concerne les importations, les Etats-Unis recevaient de l'Amérique du Sud et du centre pour 423 millions, alors que l'Angleterre ne recevait d'eux que 294 millions, et l'étranger en bloc 1 milliard 720 millions (2). On voit combien la situation des Etats-Unis était défavorable. Les vaisseaux européens importaient dans les pays de l'Amérique du Sud des marchandises de luxe, chargeaient des matières premières qu'ils importaient en grande partie aux Etats-Unis, où ils prenaient des produit alimentaires pour les importer en Europe. Le but du Congrès était précisément de transformer *ce commerce à trois* en *commerce à deux* (3), et par conséquent de substituer aux relations commerciales entre l'Amérique du Sud, du centre et l'Europe, des relations entre les trois Amériques. Le moyen pour

(1) Voir le texte de ce discoure dans Prince. *Op. cit.*, p. 79-82.
(2) Voir Prince. *Op. cit*, Tableau, p. 20 et 21,
(3) Peez. *Op, cit.*, p. 275.

atteindre ce but c'était l'établissement d'une vaste union douanière, d'un Zollverein américain ; les trois Amériques enserrées dans un même système douanier auraient vu progresser leurs relations commerciales au détriment de l'Europe. En réalité le Congrès ne devait pas discuter uniquement la question de l'union douanière. Il devait étudier des mesures destinées à faciliter l'établissement de communications régulières et fréquentes entre les trois Amériques, à unifier les lois douanières des différents Etats, leurs systèmes de poids et mesures, leurs systèmes monétaires. On devait en outre discuter un projet de chemin de fer intercontinental et un projet d'arbitrage.

On le voit, le programme était touffu, mais l'union douanière était le point capital, autour duquel gravitaient tous les autres projets. M. Blaine résumait fort bien le but du Congrès quand il disait dans son discours : « Le plus beau résultat sera obtenu quand les relations personnelles et commerciales des Etats américains du Sud et du Nord seront assez développées pour que chacun retire les plus grands bénéfices de cet état de choses ». De même la presse républicaine qui défendait le Congrès, indiquait nettement le but poursuivi : » Notre accroissement formidale de pouvoir producteur, disait *The Journal de Boston* (1), réclame des débou-

(1) Numéro 23 avril 1889. Cité par PRINCE, qui rapporte (p. 23-29), un grand nombre d'extraits de journaux favorables au Congrès ; pour l'opinion de la presse démocrate, voir p. 29-34. — Sur le même

chés très grands et c'est dans les marchés de l'hémisphère occidental qu'on peut les trouver ». De même le journal *The Sun*, de Baltimore affirmait avec énergie : « Nous voulons monopoliser si possible le commerce de l'Amérique centrale et méridionale, non par le bon marché et la bonne qualité de nos produits, mais en renfermant ces pays dans notre tarif protecteur actuel. Nous voulons pouvoir entrer dans les ports des signataires tandis que l'entrée en sera interdite aux concurrents européens » (1).

La presse démocrate était au contraire hostile au Congrès dans lequel elle voyait « un piège » par les Etats de l'Amérique du Sud, et à Blaine qu'elle cherchait à ridiculiser en le qualifiant « d'*homme d'Etat magnétique* » ou de « *petit Bismarck* ». D'autres prédisaient l'échec d'un plan qu'ils qualifiaient : « d'impraticable et sentimental ». La presse sud-américaine n'était pas plus favorable au projet de Zollverein américain. Un publiciste brésilien déclarait que les Etats du sud de l'Amérique avaient tout à perdre à une telle combinaison. Les Etats-Unis ne pourraient leur fournir les articles qu'ils demandaient à l'Europe et qui étaient de meilleure qualité. En outre, une politique prohibitionniste leur ferait perdre leurs clients européens alors qu'ils ne

point, on trouvera de nombreux documents dans le *Bulletin de la Chambre syndicale des négociants commissionnaires de Paris* d'août 1889.

(1) Numéro du 29 mai 1889.

risquaient pas de voir leurs exportations aux Etats-Unis diminuer, ceux-ci ayant besoin de leurs produits (1).

On peut ajouter que les Etats Sud américains avaient à redouter, par suite d'une fusion économique le, danger de l'hégémonie des Etats-Unis, et enfin que leurs barrières douanières leur assuraient une source importante de revenus.

Effectivement, le projet échoua, et le rapport sur l'union des douanes, voté par la conférence (2) signale précisément les obstacles qui viennent d'être indiqués. Les délégués estimèrent qu'il y avait de trop grandes différences entre les Républiques américaines au point de vue de l'étendue, du chiffre de la population, de la richesse nationale, pour qu'une union douanière fut possible.

Les difficultés pratiques soulevées par l'organisation de ce Zollverein parurent aussi insurmontables. Comment respecter la souveraineté nationale de chaque Etat? En les plaçant sur un pied d'égalité? Mais les grands Etats n'accepteraient pas! En créant deux assemblées, l'une représentait la population, l'autre les Etats? Mais n'est-ce pas là encore une atteinte partielle à la souveraineté des petits Etats? On conclut qu'il fallait renoncer au Zollverein américain, et à défaut d'une « réci-

(1) V. *Bulletin de la Chambre syndicale*, déjà cité, p. 44 et suiv.

(2) Voir ce rapport dans PRINCE. *Op. cit.*, p. 283. — V. aussi la Lettre de M. Blaine au président Harrisson, p. 183 et p. 259 du même ouvrage.

procité sans restriction » entre les Etats américains, la conférence recommandait « la conclusion de traités de réciprocité partielle entre les nations, les concessions devant être équivalentes ». On émettait l'espoir que lorsque ce régime aurait fonctionné un certain temps, son heureux résultat pousserait les Etats contractants à augmenter le nombre des articles non imposés jusqu'au jour où le développement économique permettrait de trouver une source de revenus ailleurs que dans les droits de douane. Alors on pourrait songer à établir progressivement la réciprocité sans restriction, c'est-à-dire à réaliser le rêve du Zollverein. La conférence recommandait en outre la création de nouveaux moyens de communication entre les trois Amériques, car leur absence paraissait être le grand obstacle à l'activité des relations commerciales entre les Etats-Unis et les Etats du Sud.

Ces simples considérations montrent que si la conférence n'avait pas répondu aux grandes espérances qu'on avait fondées sur elle, elle ne constituait pas non plus un échec complet. Ce qui montre bien que le congrès n'a pas misérablement, échoué comme on l'a dit dans la presse américaine démocrate ou dans la presse européenne, c'est que quinze des Républiques représentées

(1) *Le Journal des Chambres de commerce* du 20 mars 1890 déclarait : « Le Congrès a misérablement échoué ; les Etats du Sud, malgré la révolution brésilienne, ne devaient pas consentir à devenir les vassaux de la République du Nord. »

indiquèrent par leur vote leur désir d'entrer en relations commerciales avec les Etats-Unis sur la base de la réciprocité, et que peu de temps après des traités furent conclus, en 1892, avec le Brésil, Nicaragua, Saint-Domingue.

Mais en dehors de ces résultats matériels, le Congrès avait une très grande portée morale. Le principe de l'union douanière des trois Amériques était posé, et la question devait être reprise tôt ou tard.

Elle le fut, en effet, au Congrès pan-américain tenu à Mexico le 22 octobre 1901. On ne doit pas s'en étonner si l'on veut bien considérer d'une part, la ténacité et la persévérance des Yankees, d'autre part les progrès réalisés par l'exportation des produits manufacturés américains. Le besoin de débouchés est plus pressant aujourd'hui que jamais, l'impérialisme plus en faveur qu'autrefois (1).

Cet événement montre donc d'une façon très nette que les Etats-Unis n'ont pas perdu de vue leur projet de Zollverein des trois Amériques, mais il faut bien recon-

(1) Voir sur ce Congrès, qui avait été précédé par une exposition pan-américaine, ouverte à Buffalo le 1er mai 1901 : *Journal des Chambres de commerce* du 10 février 1902, p. 48. — *Journal des Economistes* de juin 1902, p. 387 : Le Congrès pan américain de Mexico. — Aubry. Pan-américanisme. *Réforme économique* du 12 janvier 1902. — A. de Yturbide. Le Projet d'union pan américaine. *North American Review* de février 1902. — Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 198 et suiv. — A. Alvarez. L'Histoire diplomatique des Républiques américaines et la Conférence de Mexico. *Revue générale de droit international public*, t. IX, année 1902, p. 288.

naître que cette fois encore leurs efforts n'ont pas été couronnés de succès.

Les questions soumises au Congrès de Mexico sont à peu près les mêmes que celles sur lesquelles le Congrès de Washington avait à statuer. On peut les grouper de la façon suivante : *a*) mesures générales destinées à assurer la prospérité de tous les Etats : *b*) mesures destinées à relier par des lignes de navigation les principaux ports de chaque Etat ; *c*) unification des formalités douanières pour l'exportation et l'importation ; *d*) moyen tendant à établir une nomenclature commune ; *e*) unification des systèmes de poids et mesures, et monétaires ; *f*) périodicité des congrès douaniers; *g*) organisation d'une commission permanente de douanes, etc. Mais le point capital était la question du Zollverein américain.

Elle n'a pu être tranchée, car on s'est heurté aux mêmes obstacles qu'en 1890. Tout d'abord l'obstacle politique paraît plus infranchissable aujourd'hui qu'autrefois. En présence des tendances impérialistes des Etats-Unis, les Républiques sud américaines redoutent que le plan de Zollverein ne masque un plan d'annexion. Ainsi que le fait très justement remarquer le prince de Yturbide, le pan-américanisme, tel que le comprennent les Etats-Unis serait désastreux politiquement et financièrement pour les Républiques du sud ou du centre. Il y a entre les deux parties du Nouveau-Monde une frontière consistant dans la différence

des langues, des religions, des traditions. Pour l'abattre il faudrait un péril commun qui n'existe pas, ou tout au moins un intérêt réciproque. Or, cet intérêt n'existe que pour les Etats-Unis.

Au point de vue financier, les droits de douane continuent à jouer un rôle important dans les budgets des Républiques sud américaines. Ainsi, en 1901, la République Argentine voyait figurer dans son budget des recettes, de 45 millions de dollars (or), les recettes douanières pour 28 millions de dollars. Le budget de la Colombie s'élevait à 30 millions de dollars en 1901, et ses recettes douanières y figuraient pour 21.500.000 dollars. Pour le Mexique, les recettes douanières se chiffraient par 26 millions de dollars sur un budget de 61 millions. Si on remarque encore que les droits frappant les produits exportés (droits qui varient suivant les besoins du trésor de l'Etat expéditeur) ne figurent pas dans ces évaluations, on peut justement en conclure que les recettes douanières représentent 40 à 50 0/0 des recettes totales des Républiques sud américaines.

Les discussions ont donc été stériles sur la question du Zollverein, et les résolutions du Congrès ont porté simplement su le projet d'un chemin de fer intercontinental entre New-York et Buenos-Ayre, sur un projet de code de droit international, sur la réoganisation du bureau international des Républiques américaines, qui avait été établi par la conférence de Washington, mais qui n'avait pas régulièrement fonctionné.

Enfin le Congrès en se séparant fixa la prochaine conférence qui doit avoir lieu dans un délai de cinq ans. Ce dernier point mérite d'être retenu ; il montre que les Etats-Unis ne se laissent pas décourager par un échec, et qu'ils ne désespèrent pas de voir arriver le jour où il n'y aura plus qu'une seule Amérique, une et indivisible. Ce jour là viendra-t-il ? Les Etats du Sud seront-ils engloutis par les Etat-Unis, tel l'oiseau hypnotisé par la fixité des regards du serpent ? C'est là le sentiment de M. Aubry (1). Quant à nous, nous estimons qu'il est impossible de lire dans l'avenir. Nous nous sommes donc bornés à signaler les tendances de la politique commerciale américaine, tendances qui sont la résultante de son besoin d'expansion dû à son essor commercial. A mesure que les marchés européens se fermeront aux exportations des industriels américains, le besoin d'une union douanière se fera plus vivement sentir.

Aussi les Etats-Unis nous apparaissent à côté de la Russie comme le second groupement douanier de l'avenir et ils semblent redoutables pour la vieille Europe à cause de leur merveilleux développement économique, et de leur tendance à s'étendre pour former un Zollverein des trois Amériques.

(1) *Réforme économique* du 12 juin 1902. Article précité.

Section III

L'ANGLETERRE ET SES COLONIES

Le troisième groupement douanier qui s'impose à notre étude, c'est l'Angleterre avec ses colonies ; nous dirons, d'abord, un mot de sa situation économique, des tendances de sa politique commerciale ; nous étudierons ensuite les projets d'unions douanières qui ont été élaborés par les économistes et les hommes d'Etat de la Grande-Bretagne.

A. — La décadence économique de l'Angleterre.

Nous avons déjà constaté combien la marée montante des produits américains envahissait l'Angleterre, menaçait sa suprématie commerciale, mais si le péril américain était prévu depuis longtemps déjà (1), il n'en constitue pas moins « un fait nouveau » et la décadence économique de l'Angleterre lui est bien antérieure. C'est en 1874 que l'Angleterre a atteint l'apogée de sa puissance commer-

(1) M. Gladstone prédisait déjà, en 1866, le déclin de la supériorité commerciale anglaise, et voici ce qu'il disait en 1878 : « Pendant que nous faisions des progrès relativement rapides, l'Amérique en faisait de plus prodigieux encore. Il ne peut y avoir aucun doute ; l'époque est prochaine où l'Amérique obtiendra la première place. » — Stanley Jevons avait aussi, en 1866 (The coal question), signalé ce danger. Plus récemment, le 23 novembre 1897, le président de l'Office du commerce anglais, M. Richtie déclarait : » Bien, que nous ayons toujours à craindre la concurrence allemande, celle des Etats-Unis est dix fois plus dangereuse. »

ciale. On remarque alors un ralentissement des exportations, notamment pour le fer, l'acier et le coton, qui aboutit à la crise générale de 1878, dans toutes les branches de l'industrie et du commerce. Les affaires reprennent, alors ; mais ,à dater de 1884, la prospérité économique de l'Angleterre subit une nouvelle éclipse ; c'est la concurrence allemande qui commence à se faire sentir. En 1885, une grande commission parlementaire est nommée pour chercher les causes de cette baisse du commerce, et voici quelle est la conclusion à laquelle elle arrive après une longue enquête qui avait duré depuis le mois d'août 1885, jusqu'au mois de décembre 1886 : « La concurrence de l'Allemagne se fait de plus en plus rude. Dans tous les coins du monde on peut sentir la persévérance des entreprises allemandes. Elles gagnent du terrain sur nous, grâce à leur meilleure connaissance des marchés, grâce à leur désir de s'accommoder au goût de chacun » (1). Or, cette appréciation était la résultante des plaintes qui avaient été formulées devant la commission d'enquête par les Chambres de commerce, les grandes compagnies, les statisticiens, les économistes, les consuls à l'étranger. Et depuis, la suprématie anglaise est de plus en plus menacée ; l'activité allemande va croissant, son industrie se développe ; ses ports deviennent les rivaux des grands ports de

(1) *Blue Book*, C. 4893, p. xx. Cité par Bérard : *L'Angleterre et l'impérialisme*, p. 300.

l'Angleterre, et ses compagnies de navigation concurrencent les compagnies anglaises ; le développement industriel appelle naturellement le développement commercial. L'industrie a besoin de débouchés. L'Allemagne a su les conquérir, en se pliant aux besoins de sa clientèle, en recherchant leurs désirs, en acceptant les petites commandes aussi bien que les grandes, en se conformant aux usages du pays pour les règlements de comptes (1). Grâce à ces efforts continus, l'Allemagne a vu, durant la période de 1873 à 1895, son commerce progresser de 128 0/0 avec l'Amérique du Nord, de 480 0/0 avec l'Amérique centrale et du Sud, de 475 0/0 avec l'Australie, de 480 0/0 avec les Indes Orientales. Ces débouchés appartenaient à l'Angleterre, mais celle-ci, traquée et pourchassée comme une bête fauve, a dû les abandonner devant la marche triomphale de l'Allemagne (2).

(1) Voir sur tous ces points : Blondel. *L'Essor industriel et commercial du peuple allemand.* Paris, 1899, p. 4 et suiv. — Bry. *Histoire industrielle et économique de l'Angleterre depuis les origines jusqu'à nos jours.* Paris, 1900, n° 487. — Bérard. *Op. cit.* Le Rationalisme allemand, p. 289 et suiv.

(2) Voici un tableau dressé par M. Théry. *Histoire économique de l'Angleterre, Allemagne, etc.*), qui montre très nettement cette décadence commerciale anglaise :

Pays	1890		1900			
	Exportat. en milliers de fr.	Pourcentage.	Exportat. en milliers de fr.	Pourcentage.	Augm. en 1900.	Peurcentage.
Angleterre .	6.588	43.8 0/0	7.071	35.0 0/0	483	9.2 0/0
Allemagne..	4.158	27.7 0/0	5.764	28.5 0/0	1.606	30.9 0/0
Etats-Unis .	4.277	28.5 0/0	7.390	36.5 0/0	3.113	59.9 0/0

On comprend aisément que l'opinion publique se soit émue en Angleterre et que le célèbre ouvrage, *Made in Germany*, dans lequel Edwin Williams déclarait, en 1897, « que la supériorité industrielle de l'Angleterre, considérée jusqu'alors comme un axiome, ne serait bientôt plus qu'un mythe », ait fait une sérieuse et profonde impression. On comprend que le nombre des ouvrages, des brochures, des articles de revues et de journaux se soit multiplié et que l'on ait songé à étudier les causes de l'essor industriel et commercial de l'Allemagne et à mesurer le péril allemand. Voici, par exemple, un passage du *Times* qui dépeint sobrement mais nettement les causes du développement commercial allemand : « Il faut reconnaître tout d'abord que le développement indiscutable de l'Allemagne est la conséquence naturelle et nécessaire de sa situation économique et sociale. Cette race est forte, endurante, modeste féconde et intelligente ; elle vit sur un sol très fertile, riche en minéraux, traversé par de nombreuses voies fluviales, communiquant avec la mer tout en étant placé au cœur de l'Europe ; ce peuple est habitué, par son système militaire, à une vie réglée ; il s'est instruit et développé grâce à des méthodes scolaires excellentes ; cette nation cultive avec amour les études scientifiques ; elle sait penser et ses fils ne craignent pas de s'expatrier par milliers chaque année pour aller gagner des connaissances nouvelles à l'étranger ; aussi ne devait-elle pas attendre longtemps pour conquérir un rang élevé dans le domaine du

commerce et de l'industrie. Son essor date de 1870, et après l'avènement de son souverain actuel, son développement progressa à pas de géant. C'est à Guillaume II qu'il appartenait de reconnaître que l'empire est devenu trop petit pour le paysan allemand, que c'est dans les mines et dans l'industrie que consiste la richesse de l'Allemagne et que la mère-patrie ne peut conserver les millions de sujets qui émigrent, ne pouvant vivre dans le pays comme agriculteurs, qu'en créant du travail. Il est certain, qu'en 1880, 170.000 Allemands émigraient annuellement, tandis que sous le règne de l'empereur actuel ce chiffre s'est abaissé à 25.000, bien que la population soit passée de 45 à 50 millions d'âmes.

C'est donc à la clairvoyance de son souverain et des hommes d'Etat qui l'entourent qu'il faut attribuer la transformation de l'Allemagne en un puissant Etat industriel et c'est ce que déclare tout Allemand avec reconnaissance.

C'est l'ambition et l'intérêt de tous les souverains de rendre leurs pays grands et prospères, mais il y en a peu qui aient réussi dans cette tache à l'égal de l'empereur Guillaume II. A tous les points de vue, il s'est efforcé d'assurer le progrès de l'Allemagne, mais c'est dans le domaine commercial et industriel qu'il a remporté les plus grands succès. »

Nous avons traduit et cité cette apologie de la race, du peuple et de la nation allemande parce qu'elle montre bien que les Anglais ne considèrent pas l'essor écono-

mique de leur rival comme un succès passager, mais comme reposant sur une base solide. Aussi n'hésiteront-ils pas à recourir aux remèdes les plus radicaux s'il le faut et même à modifier entièrement la direction de leur politique commerciale.

B. — L'Angleterre protectionniste.

Effectivement on constate depuis quelques années dans l'opinion britannique une réaction contre la foi libre-échangiste et cette réaction a même abouti à des mesures législatives. C'est, en 1887, le vote d'une loi qui interdit l'importation des marchandises étrangères qui ne porteront pas une marque indiquant leur provenance. C'est, en 1897, une loi interdisant l'importation des marchandises fabriquées à l'étranger dans les prisons (*Foreign Prison made Goods Act*) (1). C'est la même année, et le fait est d'une importance capitale, que l'Angleterre dénonça le traité conclu avec le Zollverein allemand en 1865 et avec la Belgique en 1862,

(1) Suivant M. Bardoux. Les Idées protectionnistes et l'opinion britannique. *Journal des Débats* du 9 juin 1903, la réaction protectionniste aurait des origines beaucoup plus lointaines. Elle daterait du début même de l'évolution industrielle de l'Angleterre et aurait trouvé ses représentants dans Carlyle, Dickens et Ruskin. Lord Beaconsfield dans son rêve d'union douanière impériale, lord Churchill dans sa campagne contre le libre-échange, lord Salisbury dans ses discours protectionnistes auraient simplement perpétué ce courant protectionniste qui a ajourd'hui son plus célèbre représentant dans M. Chamberlain. M. Bardoux reconnaît d'ailleurs l'influence des événements économiques sur le réveil des idées protectionnistes.

et c'est là le signe indiscutable d'une évolution dans la politique commerciale anglaise (1). Depuis, les tendances protectionnistes se sont affirmées à plusieurs reprises, soit dans la campagne de presse entreprise par le « *Daily Mail* », soit dans le vote de nouveaux droits de douanes. En 1899, les vins français sont frappés d'un droit de 1 à 3 schellings par gallon, suivant le degré ; plus tard, c'est le vote de ce fameux droit sur les céréales et sur les farines, droit peu élevé, il est vrai, et ayant surtout une nature fiscale, mais qui n'en constituait pas moins uns entorse au principe du Cobdenisme... Ce droit n'a été maintenu que douze mois (1902-1903), mais au moment de sa suppression, une opposition beaucoup plus violente s'est déchaînée qu'au moment de son établissement. Une délégation a été envoyée auprès de M. Balfour et a fait valoir sans succès les dépenses faites pour perfectionner le matériel des meuneries, les heureux résultats produits (3 millions de plus de sacs de farine avaient été moulus en Angleterre) pour en demander le maintien (2). Ce dernier fait montre bien quel est l'état d'esprit du peuple anglais, et combien le retour au protectionnisme serait salué avec joie. On peut encore citer dans le même ordre d'idée les droits de sortie sur les charbons, et les droits

(1) Voir sur cette dénonciation des traités et l'appréciation de cette mesure par la presse allemande Egner et Schuemacher, q. 176 et 177.

(2) V. la *France économique* du 23 mai 1903.

compensateurs (countervailingduties) établis par la convention sucrière de Bruxelles du 5 mars 1902 (1), à laquelle ont pris part l'Angleterre, la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne et la Suède. L'Angleterre paraît donc bien vouloir se réserver son marché intérieur ; nous assistons au crépuscule du libre-échange en attendant le proche abandon des dogmes de l'Ecole de Manchester.

Et cette nouvelle évolution ne doit pas plus nous étonner que l'évolution de 1840 vers le libre-échange. La seconde est aussi rationnelle que la première. Sans doute à l'époque de l'abolition des droits sur les blés,

(1) On a, il est vrai, soutenu que ces droits compensateurs ne sauraient être considérés comme des droits protecteurs. V. De Molinari. La Convention de Bruxelles est-elle conforme au principe du libre-échange? (dans le *Journal des Economistes* de février 1903.) Nous n'avons pas l'intention de critiquer cette convention qui s'imposait comme une nécessité inéluctable, et dont les effets ne pourront être que bienfaisants ; mais la thèse de M. de Molinari nous paraît difficile à soutenir. Un droit de douane, fut-il compensateur et destiné à faire front aux primes officielles des gouvernements étrangers, et aux primes officieuses des trusts et cartels, n'en reste pas moins un moyen de protection. La suppression des primes sucrières dues à l'établissement des *countervailing duties* aura pour effet de hausser le prix du sucre en Angleterre. Cela même démontre que la convention est contraire au libre-échange, qui a pour but l'amélioration de la situation du consommateur. Il est curieux de constater les concessions qui ont été faites sur ce point par le chef de l'école libérale française, tandis que ces mêmes mesures ont soulevé les protestations du parti libre-échangiste anglais, représenté par le Cobden-Club nettement hsstile aux counvervailaing duties et à la convention sucrière. — Voir aussi dans le même sens l'article de M. Thomas Lough dans la *Contemporary Review* de janvier 1903.

les économistes anglais ont su avec un talent incontestable présenter cette réforme comme un acte de libéralisme vis-à-vis des autres nations, mais nous ne devons pas oublier que l' « acte de navigation » a été le premier Code commercial de l'Angleterre et qu'elle ne l'a abandonné que le jour ou ses manufactures n'avaient plus rien à redouter dans le monde entier. Et voici comment Frédéric List appréciait, en 1841, la politique commerciale anglaise : « Une nation qui, par des droits protecteurs et des restrictions maritimes a perfectionné son industrie manufacturière et sa marine marchande au point de ne craindre la concurrence d'aucune autre n'a pas de parti plus sage à prendre que de repousser loin d'elle les moyens qui ont facilité son élévation, de prêcher aux autres peuples les avantages de la liberté du commerce, d'exprimer tout haut son repentir d'avoir marché jusque-là dans l'erreur... C'est une règle de prudence lorsqu'on est parvenu au faite de la grandeur de rejeter l'échelle avec laquelle on l'a atteint afin d'enlever aux autres le moyen d'y monter. » Et à l'appui de cette idée que l'Angleterre a toujours voulu inonder de ses produits fabriqués les marchés de l'Europe, List cite cette phrase typique prononcée en 1815 par lord Brougham : « On peut bien courir le risque de perdre sur les marchandises anglaises afin d'étouffer au berceau les manufactures étrangères » et ce mot du député anglais

Hume qui voulait » qu'on étouffat dans le maillot les fabriques du continent (1). »

Mais les Etats du continent et d'outre mer n'ont pas suivi les conseils de la perfide Albion et à l'abri de leurs tarifs douaniers, l'Allemagne et l'Amérique, par un juste retour des choses d'ici bas menacent aujourd'hui l'Angleterre non seulement chez elle, mais dans toutes ses colonies. Les clients d'autrefois sont devenus des adversaires menaçants, et l'Angleterre rejetant ce manteau libre-échangiste, qui n'était qu' « une toison servant à cacher le loup (2) », foule au pied les dogmes sacrés de la doctrine de Manchester et s'efforce par tous

(1) List. *Système national d'économie politique*. Traduction Richelot, p. 192.

(2) Cette expression est du docteur Hermann Grothe et tirée du passage suivant inspiré sans doute de List : « Voici quel est le fond de la doctrine de Manchester : « Laissez-moi, dit l'Angleterre « aux autres nations, produire tous les objets qui vous sont néces- « saires, laissez-moi m'enrichir et vivre dans la prospérité ; con- « tentez-vous de la culture du sol et de l'élève du bétail, afin de « pouvoir payer ce que vous m'achèterez, et estimez-vous encore « heureux si je vous laisse simplement la vie. C'est la pensée « fondamentale qui a toujours guidé les réformes économiques de « l'Angleterre ; c'est elle qui lui a permis de dépouiller les malheu- « reux Indiens, de les contraindre à l'inertie et de saper les bases de « leur commerce et des différentes branches de l'industrie ; c'est elle « qui lui a permis d'entraver l'évolution industrielle du Canada, de « piller les colonies du Portugal (et nous pourrions ajouter l'Egypte et « l'Afrique), de réduire la Turquie à la misère. Le nom de la doctrine « de Manchester n'était qu'un vêtement, et mieux encore une peau « de mouton qui cachait le loup, Le désir égoïste d'écraser ses adver- « saires économiques par tous les moyens moraux ou immoraux, vio- « lents ou diplomatiques est inné chez les Anglais et domine chacun « d'eux. » Cité par Egner et Schuemacher, *Op. cit.*, p. 174.

les moyens de reconquérir la suprématie commerciale qu'elle a perdue.

Ce rapide coup d'œil sur la politique commerciale anglaise, nous permettra de mieux comprendre les origines du triomphe de l'Impérialisme et le succès des projets d'union douanière.

Fédération impériale et Zollverein britanique sont des expressions que l'on prend souvent comme synonymes ; en réalité, chacune a un sens spécial qu'il faut essayer de fixer en quelques mots.

L'Impérialisme, c'est l'orgueil de la race, la foi dans l'ascension indéfinie d'une nation, le rêve d'une domination politique, militaire, économique et intellectuelle ; c'est l'effort donné en vue de la réalisation de ce rêve.

Quant à la Fédération impériale, c'est le but poursuivi, c'est la solidarisation de toutes les parties de l'Empire britanique éparses, de toutes ces individualités distinctes qui sont le Canada, l'Australie, l'Egypte, le Cap, de toutes ses colonies, dépendances et possessions ; c'est le rapprochement de tous ces membres isolés en un organisme unique au point de vue politique, militaire et commercial. Enfin le mouvement en faveur d'une union douanière pan Britannique n'est qu'une composante de l'Impérialisme et tend simplement à réunir les membres épars du vaste Empire, sur lequel le soleil ne se couche jamais, en une sorte de syndicat commercial, pour en faire, suivant une heureuse expres-

sion, « une immense société coopérative de production et de consommation dont l'Angleterre, ayant les parts de fondateur, aurait aussi le plus clair des bénéfices. »

L'idée n'est pas aussi récente qu'on pourrait le croire et tous les Anglais de 1850 n'auraient pas haussé les épaules à la pensée d'une union douanière embrassant une superficie égale à trois fois celle de l'Europe avec une population représentant le quart de l'humanité. Sans doute certains libre-échangistes absolus pouvaient alors invoquer les leçons données par l'histoire, le sort des colonies espagnoles, les haines et les guerres suscitées par l'application du pacte colonial. Ils pouvaient poser comme un principe absolu qu'une colonie, après avoir acquis son plein développement devait se séparer de la mère patrie pour vivre d'une vie autonome de même que le fruit arrivé à maturité se détache de l'arbre. Mais la masse du peuple restait attachée, malgré la victoire du libre-échange, à une politique coloniale qui aurait resserré les liens rattachant les colonies à la mère patrie, et à diverses reprises il avait été question d'autoriser les colonies à se faire représenter par un délégué au parlement anglais. Nous ne devons donc pas nous étonner s'il faut remonter jusqu'en 1840 pour trouver le premier projet d'union douanière coloniale. Il émane du colonel Torrens qui, frappé par le succès et les heureux résultats de l'association douanière allemande, songea à doter son pays d'une organisation analogue. Il estimait que cette union douanière permet-

trait à l'Angleterre d'obliger les autres Etats à lui faire des concessions et qu'un régime de réciprocité pourrait être ainsi établi. Ce projet, il est vrai, ne fut pas accueilli avec une très grande faveur. L'union douanière parut d'une réalisation difficile et de nature à entraîner des mesures de représailles. Le triomphe du libre-échange contribua aussi à cet échec.

L'idée sommeilla jusqu'en 1868 époque où Charles Dilke lança son célèbre projet d'une *Greater Britain* (1). Se plaçant non plus au point de vue commercial, mais bien au point de vue militaire, il voulait fonder un Empire britannique embrassant tous les pays de langue anglaise. Le plan fut alors accueilli comme le rêve fantaisiste d'un étudiant, mais ce qui n'était qu'un rêve est devenu aujourd'hui une question agitée par l'opinion publique portée devant le parlement, défendue tour à tour par les plus grands hommes d'Etats anglais depuis Lord Beaconfields jusqu'à M. Chamberlain, sans oublier Lord Rosebery et Lord Salisbury. Mais c'est surtout dans les vingt dernières années du XIX^e^ siècle que l'Impérialisme commercial s'est développé ; nous en connaissons les causes.

L'Angleterre a vu vers 1880 ses débouchés se resserrer sous l'influence de la concurrence allemande, renforcée plus tard par la politique américaine.

Pour remplacer ses débouchés perdus elle songea

(1) GREAT BRITAIN. London. 1868. — Voir aussi, du même auteur, L'Empire britannique. *Revue de Paris*, 1^er^ janvier 1898.

alors à resserrer les liens commerciaux qui unissent les colonies, à leur donner plus de consistance et à réaliser l'union commerciale. C'est en novembre 1884 que se constitue *la Ligue pour la Fédération impériale* qui poursuit un but politique plus encore qu'économique, mais qui voit dans l'union commerciale un moyen pour arriver à la Fédération impériale. Elle compte parmi ses membres des noms illustres : Lord Rosbery, James Bryce, Edward Stanhope, Sir Michaël Hicks Beack. Elle lutte contre les adversaires de l'Impérialisme que l'on a désignés par ce terme méprisant de *Little Englanders*, mais sans pouvoir jamais rédiger un véritable programme puisque Lord Rosebery déclarait le 15 novembre 1899, que les plans de fédération et d'union douanière britannique jusque là proposés étaient impraticables (1). L'idée d'un Zollverein n'est pas moins discutée en dehors de la ligue. Lors de la grande enquête sur la baisse du commerce britannique, en 1885 (2) MM, Lord et Müller délégués de la Chambre de commerce de Birmingham déclarent qu'ils ne voient qu'un seul remède à opposer à la concurrence allemande : « l'union commerciale avec les colonies ». Il faudrait établir entre elles toutes et la métropole une sorte d'union douanière comparable au Zollverein allemand ; on sup-

(1) V. E. Leclerc. Les Projets d'union douanière pan britannique. *Annales des Sciences politiques*, année 1899, p. 497, qui cite sur ce point *The Journal of the Imperial Federation League*. 1899, p. 274.

(2) Bérard. *L'Angleterre et l'Impérialisme*, p. 77 et 80.

primerait toutes les douanes intérieures d'une colonie à l'autre, ou des colonies à la métropole et l'on rétablirait une douane extérieure contre les produits étrangers. On donnerait aux colonies le monopole du marché anglais pour les matières premières. Elles donneraient le monopole de leurs propres marchés pour les produits manufacturés de la métropole. Et les délégués de la Chambre de commerce de Sheffield, tout en déclarant une telle entreprise difficilement réalisable, l'estimaient nécessaire.

Les efforts de l'*Imperial Federation League* avaient abouti à la réunion d'une conférence à Londres, le 4 avril 1887, où onze colonies répondant à l'appel de la reine s'étaient fait représenter ; on y approuva l'engagement pris par les colonies australiennes de contribuer à l'entretien de la flotte britannique, les travaux de défense à faire dans la colonie du Cap, on émit des vues sur les communications postales et télégraphiques, sur l'adoption d'un projet de législation uniforme, mais il n'en sortit aucun projet d'union douanière.

La question ne restait pas moins au premier plan, et dans un discours prononcé à Leeds en 1888, Lord Rosebery déclarait : « Il est impossible de maintenir telles qu'elles sont les relations lâches et imparfaites existant entre l'Angleterre et ses colonies, et de conserver en même temps ces colonies comme partie intégrante de l'Empire. Sur le terrain des intérêts commerciaux, la question est digne d'être considérée par nos grandes

communautés commerciales ». Trois ans plus tard, Lord Salisbury déclarait à l'*Imperial Federation League*, que l'avenir de l'Empire dépendait des rapports commerciaux plus étroits qui seraient établis entre les colonies (1).

En 1894, l'*Imperial Federation League* se dissout, mais son action devait être continuée par l'*United Trade League*, la *British Empire League*, le *Fair Trade Club* qui ne se s'occupent que de l'union commerciale. Cette même année est marquée par la réunion d'une conférence intercoloniale à Ottava, et, à dater de ce moment, la question du Zollverein britannique devient une question de la plus haute importance. Le but de la conférence d'Ottava, réunie en juin 1894, sur l'initiative de Sir Mac Kensie Bowell était « d'examiner les relations commerciales existant entre le Canada et ses sœurs en constitution, ainsi que les meilleurs moyens susceptibles de développer ces relations. « Des voix éloquentes se firent entendre ; celle de Lord Jersey, représentant de l'Angleterre, et celle du premier ministre canadien Sir Wilfrid Laurier, en faveur d'un rapprochement commercial des membres épars de l'Empire britannique, et les résolutions suivantes furent votées :

« Attendu que la stabilité et le progrès de l'empire britannique peuvent être mieux assurés en resserrant

(1) V. P. Leroy-Beaulieu. Les Colonies anglaises et les projets d'organisation de l'Empire britannique. *Revue des Deux-Mondes*, 1er juillet 1897, p. 130.

continuellement les liens qui unissent les colonies à la mère patrie et par le développement d'une sympathie réciproque et d'une coopération pour tout ce qui touche la prospérité commune ;

« Attendu que cette coopération et cette unité ne peuvent pas être augmentées d'une façon plus effective qu'en cultivant et en étendant l'échange mutuel et profitable de leurs produits ;

« Il est décidé que la conférence rappelle qu'elle a confiance dans un arrangement douanier entre la Grande-Bretagne et ses colonies au moyen duquel le commerce entre les diverses parties de l'Empire serait placé sur un pied plus favorable que celui qui se fait avec les pays étrangers (1) ».

Le principe de l'union douanière destinée à renforcer le mince fil (*slender thread* qui unit les fragments de l'empire britannique était posé ; le journal le *Statist* s'empare alors de l'idée dont il indique l'importance (2) et organise un concours, avec un prix de 10.000 guinées, devant être attribué à l'auteur du meilleur plan destiné à mettre en pratique les décisions du congrès d'Ottava. Lord Salisbury et Rosbery acceptent la mission de désigner les juges : le marquis de Lorne et Lord Playfair. Le nombre des mémoires déposés atteignit le chiffre respectable de 136 et le quart était l'œuvre

(1) V. Fournier de Flaix. La Fédération et l'Union douanière de l'Empire britannique. *Economiste français* du 8 décembre 1894, p. 719.

(2) Numéro du 15 septembre 1894.

d'écrivains coloniaux (1). Les heureux lauréats furent J.-G. Colmer, écrivain canadien, et S. Ashton, du comté de Kent ; nous aurons l'occasion de revenir sur leurs mémoires. L'année 1895 marque l'entrée de J. Chamberlain au ministère des colonies, et, depuis, le nouveau champion de l'Impérialisme n'a cessé de combattre, avec l'énergie que l'on connaît, en faveur de la cause de l'union douanière impériale. Les idées nouvelles en faveur du *Fair Trade* et du Zollverein triomphent au troisième congrès des Chambres de commerce de 1896, où le président, M. Chamberlain, reprenait le mot célèbre : « L'Empire c'est le commerce (2) », dans un discours où il préconisait le rapprochement des colonies, au point d'en faire les simples provinces de l'Empire. Ce ministre, qui sait entraîner et convaincre, avait su battre en brèche « les vieux préjugés du libre échange » et faire admettre la conception de l'union douanière impériale à ce même congrès des Chambres de commerce qui, lors de sa première réunion, en 1886, rejetait la proposition de la Chambre de commerce de Londres, tendant à consulter les gouvernements coloniaux

(1) Voir sur ce concours : Fournier de Flaix. Article précité. — Pierre Leroy-Beaulieu. Les Projets de fédération et d'union douanière de l'Empire britannique. *Economiste français*, 16 mai 1896, p. 691. — Wehrung. L'Angleterre et ses colonies. *Economiste européen*, 9 mai 1896.

(2) V. Bérard. *Op. cit.*, p. 57 et 172. — V. aussi les passages des discours de Chamberlain des 21 janvier, 25 mars, 9 juin 1896, cités par Bérard, p. 94 et 95.

sur les meilleurs plans de fédération impériale, et qui, lors de la seconde réunion, déclarait qu'il était immoral de remettre en discussion les principes de libre-échange (1).

Un nouveau triomphe pour les projets d'union douanière impériale, ce fut la conférence internationale qui réunit en 1897, lors du jubilé de la reine Victoria, les premiers coloniaux, où M. Chamberlain développa la question de la fédération impériale, et où fut votée la résolution suivante : « Les premiers ministres des colonies autonomes recommandent énergiquement, et à l'unanimité, la dénonciation, à la première occasion favorable, de tous les traités qui gênent actuellement les relations commerciales entre l'Angleterre et ses colonies. »

Au cours de cette même année 1897, le cabinet canadien Laurier, désespérant d'aboutir à un accord commercial avec les Etats-Unis, qui répondaient à ses avances par le tarif Dingley, accordait à l'Angleterre un traitement de faveur. N'était-ce pas là le premier pas dans la voie de l'union commerciale entre la métropole et les colonies (2) ?

(1) Les Chambre de commerce sont aujourd'hui liguées en une vaste association qui défend le *Fair Trade*. Longtemps la Chambre de Manchester a refusé d'en faire partie ; elle s'est décidée à y entrer en décembre 1898, mais en restant fidèle au libre-échange, dans lequel elle voit un héritage sacré et une gloire nationale.

(2) V. Moreau. *Sir Wilfrid Laurier*. 2e édit. Paris, 1902, p. 109 et suiv. Il est à remarquer, d'ailleurs, que le nouveau régime appli-

La question de l'union douanière a été reprise par le quatrième congrès des chambres de commerce de l'Empire britannique, qui s'est réuni à Londres, du 26 au 29 juin 1900. Le nombre des chambres représentées s'élevait à 177, dont 84 pour la métropole, et les discussions montrèrent que le nombre des partisans des projets d'union douanière n'avait fait que croître. La Chambre de commerce de Manchester se signala par son opposition à une proposition tendant à la nomination d'un comité pour préparer un plan d'union douanière, et on aboutit à la simple résolution suivante : « Le congrès désire que le gouvernement de sa Majesté réunisse une commission composée de représentants de la Grande-Bretagne, des colonies et de l'Inde pour discuter les moyens à employer pour renforcer les relations commerciales entre les différentes parties de l'Empire. »

L'année 1900 a été encore marquée par un fait important pour la question de l'union douanière impériale ; nous voulons parler de la fédération australienne. Faut-il y voir un pas vers la réalisation du Zollverein britannique, ou au contraire saluer en elle la

qué depuis 1898 n'a pas accru l'importation britannique au Canada, ainsi que le prouve le tableau suivant :

Années.	Importations anglaises au Canada.	Importations des Etats-Unis au Canada.
1871-72.....	58.3 0/0	33.3 0/0
1896-97.....	26.4 0/0	55.4 0/0
1897-98.....	24.8 0/0	62.2 0/0
1900-01.....	23.7 0/0	60.9 0/0

naissance des Etats-Unis d'Australie ? Les deux opinions ont été émises. Il est certain que M. Chamberlain a fait tous ses efforts pour réaliser cette union douanière partielle, et qu'il estime que le jour où l'union douanière du sud de l'Afrique sera également réalisée, un grand pas sera fait vers le Zollverein impérial.

Le couronnement du roi d'Angleterre a été le motif d'une nouvelle conférence intercoloniale, qui n'a, du reste, pas plus que les précédentes, abouti à un résultat positif (1), mais au cours de cette dernière année, la question de l'union douanière est entrée dans une phase nouvelle. On en a fait une question politique, et on l'a portée devant le Parlement, en attendant de la soumettre à l'opinion.

Nous serons bref sur l'histoire de cette dernière phase des projets d'un Zollverein britannique, parce qu'elle n'est encore que commencée et qu'il serait difficile d'en apprécier le résultat. Elle a son point de départ dans le discours prononcé à Birmingham par M. Chamberlain, le 15 mai 1903 (2). Jamais, dans ses

(1) Les delibérations de cette Conférence sont restées secrètes dans une large mesure, comme celles de la précédente Conférence coloniale ; on n'a guère connu que les résolutions votées et les discours de Chamberlain. Sans doute, les représentants des colonies ont émis le désir de voir traiter favorablement les produits coloniaux, mais le Canada estime qu'il a fait des concessions suffisantes depuis 1897 et veut en obtenir à son tour. Les autres colonies ne paraissent pas non plus avoir fait de propositions précises pouvant servir de base à des négociations.

(2) Voir sur ce discours l'*Economiste français* du 31 mai 1903 : Le Projet d'union douanière britannique de M. Chamberlain, p. 763.

nombreux discours, le chef du colonial office ne s'était prononcé aussi nettement que dans cette déclaration faite à propos de la taxe sur le blé édictée par la loi de finances de l'exercice de 1902-1903. On a critiqué cette taxe, disait-il, parce qu'on y voyait un premier pas dans la voie d'un tarif différentiel en faveur des colonies, mais un tel tarif est aujourd'hui une nécessité « parce que nous avons affaire à de vastes combinaisons à d'énormes trusts possédant des capitaux gigantesques. Les industries et les commerces où nous avions le plus de raison de nous croire les maîtres, sont le plus menacés. Il est impossible de lutter contre ces nouveaux modes de concurrence en se bornant à leur opposer des méthodes surannées ». Et tandis que M. Chamberlain défendait, à Bermingham, la taxe sur les céréales, le même jour à la Chambre des communes, le chef du gouvernement, M. Balfour, se prononçait en faveur de la décision prise par le chancelier de l'Echiquier, M. Ritchie, tendant à abolir les droits sur le blé. On pouvait donc croire qu'il y avait désaccord au sein du gouvernement, d'autant plus que M. Chamberlain avait toujours été considéré comme « l'enfant terrible » du cabinet. Aussi la surprise fut grande, quand on vit à la séance de la Chambre des communes du 28 mai 1903, M. Balfour déclarer qu'il partageait pleinement les vues du ministre des colonies et qu'à son avis une réforme

(1) V. A. Ebray. Les Projets de M. Chamberlain. *Journal des Débats* du 11 juin 1903.

du système douanier anglais était absolument nécessaire, afin de favoriser les colonies britanniques vis-à-vis de l'étranger. Devait-on croire alors que le désaccord ministériel n'était qu'apparent, et que le cabinet tout entier voyait dans l'union douanière le ciment nécessaire pour construire la Fédération Impériale, de même que le Zollverein avait été le ciment nécessaire pour l'édification de l'Empire allemand ? On aurait pu le penser, si la séance du 10 juin 1903 n'avait pas été un nouveau coup de théâtre. A cette séance, M. Richtie vint déclarer que la taxe sur les blés n'avait été qu'une mesure fiscale pour faire face aux dépenses causées par la guerre du Transvaal, et qu'elle devait être supprimée conformément à la promesse de l'ancien ministre des finances, Sir Michael Hicks Beach. Il ajoutait dans une profession de foi libre-échangiste, que les projets de MM. Chamberlain et Balfour avaient été émis en leur nom personnel et ne liaient pas le gouvernement.

Une crise ministérielle paraissait alors inévitable ; il n'en fut rien, car avec beaucoup d'habileté M. Balfour fit admettre que sur cette question, les ministres pouvaient fort bien avoir une opinion personnelle sans engager le ministère : « Depuis 1881, dit-il, de grands événements se sont produits : des tarifs ont été élevés contre nous d'une façon continue par chacune des

(1) Il est piquant de constater que les trois ministres qui ont successivement fait partie du cabinet actuel : lord Goschen, Sir Michael Hicks Beach et M. Richtie se sont montrés hostiles au projet d'union douanière.

grandes nations ; nous avons assisté au développement colossal des trusts, et il n'y a personne dans cette assemblée qui ne ressente quelque inquiétude sur l'influence qu'ils peuvent avoir à l'égard des industries anglaises » (1). Et il concluait à la nécessité d'une enquête fiscale émanant du gouvernement.

C'est la solution que défendit aussi le marquis de Landoswne à la Chambre des Lords le 15 juin 1903, quand le projet Chamberlain vint en discussion. Dans un brillant discours, il condamnait la concurrence déloyale des trusts, et le système des primes officieuses et officielles ; il déclarait qu'il était urgent de remédier à ces abus, et approuvait pleinement le projet d'une enquête fiscale.

Après ces débats officiels, M. Balfour crut devoir faire connaître sa façon d'envisager l'union douanière impériale, et la réforme de la politique commerciale anglaise dans un mémoire communiqué à ses collègues puis livré à la publicité sous le titre : « Notes économiques sur le libre-échange insulaire (2). »

Cette brochure offre un très grand intérêt, parce

(1) Séance de la Chambre des Communes du 10 juin 1903. Voir *Journal des Débats*, 12 juin 1903.

(2) *Economic Notes on Insular Free Trade.* Septembre 1903. Voir l'analyse de cette brochure dans le *Journal des Débats* du 18 septembre 1903, dans la *Réforme économique*, n° du 20 septembre 1903 et dans le supplément au n° du 15 novembre 1903 : *Les Projets fiscaux de l'Angleterre.* M. Balfour a encore mieux précisé sa façon de voir dans un important discours prononcé à Sheffield au début d'octobre 1903.

qu'on peut, en la rapprochant des nombreux discours, déclarations et écrits de M. Chamberlain, marquer nettement les divergences de vue des deux hommes d'Etat. La politique douanière de M. Balfour, en effet, n'est pas absolument la même que celle de M. Chamberlain. Tandis que celui-ci rêve une union douanière coloniale immédiate, M. Balfour estime qu'une réforme moins audacieuse et plus bornée aurait plus de chance de trouver bon accueil auprès de la nation anglaise. Aussi, après avoir montré combien le développement économique de l'Angleterre se trouve menacé en présence du protectionnisme, toujours plus agressif des grandes puissances mondiales, M. Balfour se borne à demander actuellement l'établissement de tarifs douaniers, qui permettront à l'Angleterre d'obtenir des concessions des puissances rivales. Un retour au protectionnisme afin de pouvoir obtenir un régime de réciprocité, afin de faire cesser « la violation continuelle du libre-échange mondial », tel est le but visé par M. Balfour.

Ainsi l'auteur des notes économiques, partage en partie les vues de M. Chamberlain ; il les approuve même pleinement quand il déclare : « Si nous avions eu le libre-échange dans l'Empire, le protectionnisme des autres nations nous aurait peu gênés. » Mais il n'ose pas aller aussi loin que M. Chamberlain, et marque ainsi une étape dans la voie de l'union coloniale impériale.

L'œuvre de M. Balfour n'est pas seulement intéressante par elle-même, mais encore par les conséquences qu'elle a entraînées au point de vue politique. C'est, en effet, à la suite de cette publication qu'éclata une crise ministérielle, qui restera célèbre, et l'on vit alors les ministres partisans du libre-échange absolu, MM. Ritchie, Hamilton, etc., donner leur démission, tandis que M. Chamberlain, bien que d'accord en principe avec M. Balfour, abandonnait à son tour le cabinet pour pouvoir soutenir en toute liberté, avec sa passion et son ardeur habituelles, la politique d'union plus étroite entre la métropole et les colonies.

Aujourd'hui, la campagne de M. Chamberlain est commencée et menée avec cette ardeur, et cette ténacité dont l'ancien ministre a déjà si souvent fait preuve. Dans ses lettres, dans ses discours, dans ses brochures il s'efforce d'établir les progrès énormes réalisés par le commerce entre la Métropole et ses colonies. Tandis qu'en 1876-1880, ce commerce ne s'élevait qu'à 67 millions de liv. st., il atteint, en 1902, 109 millions. A ces progrès du commerce inter-impérial il oppose l'état stationnaire du commerce avec les pays étrangers, la concurrence menaçante de l'Amérique et de l'Allemagne. Avec une très grande habileté, il a su choisir le moment proprice pour faire passer dans le domaine de la réalité le rêve d'un Zollverein impérial : mettant à profit le sentiment anti-allemand, actuelle-

ment très exalté en Angleterre, il a placé la question sur le terrain national et fait appel au patriotisme et au sentiment impérialiste. Pour gagner à sa cause les forces ouvrières, il n'a pas hésité à soutenir que si les tarifs douaniers pouvaient augmenter le coût de la vie, les ouvriers n'en verraient pas moins leur sort amélioré, parce que les salaires seraient augmentés. Pour mieux les convaincre encore, il a pris l'engagement d'affecter les recettes douanières à la création de pensions de retraite (1).

De leur côté, les libre-échangistes sont entrés en campagne. Le Cobden club organise des conférences ; les orateurs parcourent l'Angleterre et les discours succèdent aux discours. La fédération libérale a entrepris de publier une série de brochures qui sont répandues dans les grandes villes et dans tous les milieux.

M. Chamberlain ne néglige pas non plus ces armes ; par l'intermédiaire du comité des tarifs de Birmingham, il a fait publier à cinquante millions d'exemplaires, une brochure (2), où l'auteur recherche les pertes éprou-

(1) Les libres-échangistes ont vivement protesté contre cette promesse, invoquant l'argument connu : « Pour que le marché anglais soit réservé aux produits coloniaux et réciproquement, les droits devront être prohibitifs et il n'y aura pas de recettes douanières. Si ces recettes existaient, c'est donc que le but ne serait pas atteint. »

(2) Cette brochure : *M. Chamberlains proposals*, émane de M. Vince, secrétaire général de l'Imperial Tariff Committee. Elle est précédée d'une préface où M. Chamberlain lui-même défend ses idées et sa politique. Voir l'analyse donnée par la *Réforme économique*, supplément au n° du 15 novembre 1903.

vées par l'Angleterre depuis 1866, par suite du régime libre-échangiste. La lutte est donc engagée. Elle ne laisse personne indifférent dans les sphères industrielles et commerciales, et si elle ne soulève pas les passions au même point que la célèbre évolution de 1850, elle n'en marquera pas moins une date importante dans l'histoire de la politique douanière.

Quel sera son résultat final ? Il est difficile de le prévoir et les économistes sont divisés. Les uns ne doutent pas du succès des projets de M. Chamberlain, d'autres sont convaincus de sa prochaine défaite (1). D'autres, enfin, estiment que si la campagne de M. Chamberlain ne réussit pas, elle sera du moins le point de

(1) V. dans ce dernier sens la discussion de la Société d'économie politique. Réunion du 4 juillet 1903. — V. aussi les articles de M. Yves Guyot dans le *Journal des économistes* : Le programme de M. Chamberlain, n° du 15 juillet 1903, et dans la *Fortnightly Review* de juillet 1903 : Chamberlains Program in the Light of French Experience.

Le nombre d'articles de revues parus sur cette question est d'ailleurs trop considérable pour que nous puissions les mentionner et faire connaître l'opinion de tous les économistes qui ont écrit sur cette question, C'est ainsi que les fascicules de juillet et de septembre 1903 de la *Nineteenth Century* ne contiennent pas moins de six articles concluant en des sens différents et groupés sous ces deux titres : « Imperial Policy and Free Trad » et « The great Fiscal Problem. » On peut en dire autant des autres revues, soit anglaises (voir la *Fortnightly Review* et la *Contemporany Review* d'août 1903), soit américaines (voir la *North American Review* d'août 1903).

En Allemagne, M. L. Brentano s'est montré hostile aux projets de M. Chamberlain et ne croit pas à leur réalisation. Quant à M. J. Wolf, il estime que si ces projets n'aboutissent pas, l'Angleterre reviendra du moins au protectionnisme, conformément à la thèse de M. Balfour.

départ d'une évolution dans la politique commerciale anglaise. La Grande-Bretagne abandonnera le système de la liberté commerciale absolu pour pratiquer le système de la réciprocité. Elle ne permettra plus aux puissances du continent d'importer leurs produits chez elle en franchise que tout autant qu'on lui accordera des faveurs réciproques.

En ce qui concerne le projet d'union commerciale l'opinion anglaise ne paraît pas lui être jusqu'ici favorable. C'est ce que l'on peut conclure d'un certain nombre de manifestations récentes. Tout d'abord, aux élections qui ont eu lieu en mois d'août 1903 à Farnard Castle et à Argyllshire, les candidats partisans des projets de M. Chamberlain ont été battus (1). En outre le cinquième congrès des Chambres de commerce de l'Empire britannique qui s'est réuni à Montréal, le 17 août 1903, ne paraît pas avoir été très favorable aux projets fiscaux de M. Chamberlain. Un membre de l'association des fabricants canadiens présenta la proposition suivante :

« Le Congrès déclare que l'adoption d'une politique commerciale basée sur un système de réciprocité avantageux à l'Angleterre et à ses colonies fortifiera les liens des différentes parties de l'Empire et cimentera une union plus intime en tenant compte des besoins

(1) *Journal des Débats* du 2 septembre 1903 : L'Opinion et les projets fiscaux de M. Chamberlain.

particuliers de chaque colonie. C'est pourquoi ledit Congrès prie le gouvernement de nommer une commission spéciale composée de représentants du Royaume-Uni, de ses colonies et de l'Inde pour aviser des meilleurs moyens à employer pour étendre les rapports commerciaux qui existent déjà entre les différentes parties de l'Empire et faciliter les transactions entre l'Empire britannique et les pays étrangers. »

Cette résolution ne fut pas acceptée sans de longues discussions au cours desquelles plusieurs orateurs s'élevèrent avec force contre les plans de M. Chamberlain, et finalement Lord Strathcone, dut proposer un nouveau texte assez vague et imprécis pour contenter tout le monde (1).

Ajoutons qu'au trente-sixième Congrès des Trade-Unions, tenu le 7 septembre 1903 à Leicester (2) et groupant 409 représentants des différents corps de métiers, une proposition de M. Sexton, délégué des ouvriers des docks condamnant la politique économique de M. Chamberlain comme funeste et dangereuse pour les intérêts du pays a été votée à l'unanimité moins deux voix.

Ce sont là des manifestations peu encourageantes pour le ministre des colonies, dont la tâche est dificile. Obtiendra-t-il l'approbation des colonies, et celles-ci voudront-elles tempérer leur protectionnisme ? Réus-

(1) V. le compte rendu de ce Congrès dans la *Réforme économique* du 29 août 1903.

(2) *Journal des Débats* du 10 septembre 1903.

sira-t-il à persuader les classes ouvrières que la protection élève les salaires ?

Quoiqu'il en soit, il nous paraît impossible de nous prononcer sur le succès de la campagne. L'enquête fiscale commencée permettra seule d'asseoir un jugement sérieux.

Après avoir ainsi mentionné les principales manifestations qui se sont produites au sujet des plans d'union douanière pan-britannique, nous devons envisager ces plans en eux-mêmes, pour les grouper dans quelques larges catégories. La tâche est difficile, parce qu'on se heurte au grand nombre et à la diversité des projets. Il en est d'ailleurs qui sont conçus en termes très vagues, et qui ont été plusieurs fois modifiés par leurs auteurs (1). Souvent ils ne se différencient les uns des autres que par quelques points secondaires, de sorte que si l'on voulait être complet, il faudrait multiplier les divisions à l'infini. Nous nous bornerons à indiquer les principaux types en mettant à contribution une excellente étude de M. Leclerc sur ce sujet (2).

(1) C'est ainsi, pour ne citer qu'un exemple, que M. Chamberlain, dans son discours au Congrès des Chambres de commerce, du 9 juin 1896, critiquait vivement le système des droits préférentiels qu'il devait préconiser dans son discours du 15 mai 1903 à Birmingham. Les libres-échangistes n'ont pas manqué de signaler cette contradiction et se sont réjouis de pouvoir compter parmi les adversaires de M. Chamberlain... M. Chamberlain lui-même !

(2) Leclerc. Les Projets d'union douanière pan britannique. *Annales des Sciences politiques*, année 1899, p. 486 à 513 et p. 766 à 798.

Remarquons tout d'abord que parmi ces nombreux projets, il n'en est pas un seul où il soit question d'une véritable union douanière, en entendant par là une union conçue sur le type du Zollverein allemand. La différence qui séparera toujours les deux genres de groupements douaniers, auxquels nous venons de faire allusion, c'est que dans le premier les régions qu'il s'agit d'embrasser, dans le même système, sont « *adjacentes* », alors qu'elles ne le sont pas dans le second. Alors même que les produits des colonies anglaises entreraient en franchise dans la métropole, et les produits de celle-ci dans les colonies, alors même qu'un même tarif serait applicable vis-à-vis des nations étrangères, dans toutes les parties de la Fédération britannique, les lignes de douanes subsisteraient nécessairement entre les différentes colonies, les *Customhouses* continueraient à exercer leur surveillance, et il n'y aurait pas un « *Zollgebiet* », « un territoire douanier sans barrières intérieures », comme dans l'association douanière allemande. Il y a là un obstacle physique, géographique, invincible, et nous pourrions ajouter qu'alors même que cet obstacle n'existerait pas, il serait impossible de réaliser un véritable Zollverein britannique. La raison en est, qu'une telle organisation suppose une unification des taxes fiscales. Or, il y a de telles différences entre les colonies anglaises, au point de vue de la situation, des ressources matérielles, du caractère des habitants, qu'il serait absolu-

ment impossible d'appliquer un même système fiscal à toutes les colonies. A chaque colonie il faut un système fiscal approprié, et le principe de relativité qui domine cette question, condamne « toute tentative faite pour englober, dans un même système fiscal, les nombreux membres de l'Empire britannique séparés les uns des autres par le diamètre du globe (1). ».

Pour qu'on pût parler d'une véritable union douanière, il faudrait en outre une administration douanière commune chargée de percevoir les droits, et comme les revenus des douanes et accises dépendent de la vigilance des fonctionnaires, il faudrait admettre, comme dans le Zollverein allemand, une surveillance réciproque des colonies, les unes chez les autres. Mais serait-ce possible, étant donné les différences qui existent entre les institutions des nombreuses colonies. Pour ne citer qu'une seule difficulté, que l'on songe à l'obstacle provenant des différents systèmes monétaires ! Comment établir une base de répartition ?

Il y aurait enfin des difficultés d'une nature toute spéciale, provenant de la situation mal déterminée, que présente, au point de vue du droit international certaines parties de l'Empire britannique. Voudrait-on, par exemple, englober l'Egypte dans un tel Zollverein ? Mais l'Egypte fait en réalité partie de l'Empire turc,

(1) Earl Grey. *Colonial Policy*, vol. I. p. 8, cité par Bastable. An Imperial Zollverein with preferential tariffs. *The Economic Journal*, décembre 1902.

et si des négociations étaient entamées avec les puissances européennes pour trancher cette question, elles auraient de grandes chances de ne pas aboutir. On laisserait donc l'Egypte de côté. Mais alors « quel Zollverein extraordinaire, s'écrie Sir Robert Giffen (1), que celui qui laisserait en dehors de ses frontières l'Egypte, cette grande contrée qui constitue le centre stratégique de l'Empire. »

Ces considérations suffisent pour démontrer qu'on ne peut parler d'une union douanière parfaite, d'un Zollverein entre l'Angleterre et ses colonies ; on peut même généraliser et dire que toute métropole séparée par de vastes étendues de mer de ses colonies, ne peut former avec elles un Zollverein. On a dit souvent que la mer ne séparait pas, et cela est vrai dans un certain sens, mais l'expression cesse d'être juste en matière d'union douanière. Nous croyons l'avoir démontré.

A défaut de Zollverein britannique, peut-on parler d'union douanière imparfaite ? Nous le reconnaissons

(1) Le Rêve d'un Zollverein Imperial. *The Nineteenth Century*, mai 1902. Sir R. Giffen est un des défenseurs de la Fédération impériale politique, mais il conteste la nécessité d'une union commerciale ; il estime qu'on a trop généralisé les conséquences produites par le Zollverein allemand, et qu'en général c'est l'union politique qui engendre l'union commerciale, et non l'union commerciale qui engendre l'union politique. Il ajoute même que l'union commerciale ne conduit pas nécessairement à l'union politique, et il cite l'exemple de l'union douanière conclue avant la guerre entre le Cap, le Natal et l'Orange.

bien volontiers, et allons essayer de décrire les principaux types sous lesquels elle peut se présenter (1).

1) Dans une première catégorie nous classerons les projets qui ne renferment même pas un embryon d'union douanière. Bien des auteurs, en effet, sous couleur de Zollverein, mot qui sonne bien et flatte l'amour-propre national, se bornent à mettre en relief les avantages qui résulteraient de l'adoption dans toutes les parties du futur Empire de la plus Grande-Bretagne, d'un même système monétaire, de poids et mesures, d'une unification de la législation commerciale au point de vue des lettres de change, des droits d'auteurs, des brevets d'invention et des marques de fabriques, où enfin d'un développement des voies de communication, au moyen de subventions accordées aux lignes de navigation, et de télégraphie sous-marine (2). Toutes ces mesures peuvent avoir une utilité incontestable, mais elles n'ont rien de commun avec une union douanière parfaite. Elles ont bien ce trait commun qu'elles tendent à considérer l'Empire comme un seul Etat, et parmi les auteurs qui les préconisent, il en est qui vont jusqu'à demander la création d'un « conseil de

(1) Nous n'avons pas hésité à employer les expressions Zollverein britannique, union douanière, parce que si elles sont impropres, elles ne sont pas moins en usage dans la langue courante.

(2) V. Asthon. Mémoire ayant obtenu le 1er prix du concours du *Statist*, et publié dans ce journal le 9 mai 1895. — Stevenson. *The lines of Imperial Union*. 1897. — Sir Robert Giffen. Article déjà cité, p. 703-704. — V. en outre les auteurs cités par M. Leclerc. Article précité, p. 502, à la note.

l'Empire », pour les discuter et hâter leur réalisation, mais elles ne supposent nullement l'abolition des barrières douanières intérieures, et l'établissement d'un tarif extérieur unique, ce qui est l'essence de l'union douanière.

2) Dans une seconde catégorie, nous engloberons les projets d'union douanière réalisée au moyen de tarifs différentiels. Le trait commun de tous ces projets, c'est qu'ils maintiennent l'autonomie douanière des diverses parties de l'Empire, et cela suffit à montrer qu'ils ne peuvent réaliser qu'une union douanière bien imparfaite. Il n'y aura pas, en effet, de tarif extérieur commun, et les barrières intérieures subsisteront, par cela même que certaines colonies pourront n'accorder aucune concession, soit à la métropole, soit aux autres colonies, ou n'accorder que des concessions peu importantes.

Ajoutons que dans cette catégorie, des subdivisions sont nécessaires, car on peut donner des sens différents à l'expression « arrangement préférentiel. » On peut entendre par là une convention commerciale intervenant entre la mère patrie et une colonie par laquelle chaque partie s'engage à taxer plus lourdement les articles provenant des autres pays ou des autres parties de l'Empire. C'est là la conception admise par les plus protectionnistes des partisans des arrangements préférentiels. Voici quelle est, au contraire, l'interprétation des modérés : étant donné les tarifs douaniers des deux

parties contractantes, l'arrangement préférentiel consistera en une réduction des droits de douane en faveur des deux parties contractantes. En d'autres termes la faveur réciproque que s'accorde les Etats, parties au traité, peut résulter d'une élévation des tarifs vis-à-vis des autres puissances ou colonies, ou d'un abaissement des tarifs en ce qui concerne les Etats qui ont traité (1).

a) On peut ranger dans la catégorie des arrangements préférentiels protectionnistes le projet de M. J. Colmer (2), dont le mémoire au concours du Statist obtint le premier prix, *ex-æquo*, avec celui de M. Ashton. Il veut trouver un compromis entre la doctrine du libre-échange et de la protection, et voici ce qu'il propose : Un droit de 3 0/0, *ad valorem* serait établi sur certains produits importés par les pays étrangers et on dégrèverait les articles similaires importés des colonies. C'est là une mesure nettement protectionniste, mais l'auteur espère qu'à raison de sa base modeste, les libre-échangistes voudront bien l'accepter. Il estime qu'elle accroitrait les recettes douanières de 700.000 liv. st. Quant aux colonies, il reconnaît que

(1) La prétention de concilier les droits différentiels avec le libre-échange n'est donc pas aussi « absurde » que le déclare M. Leclerc. *Op. cit.*, p. 501.

(2) Mémoire publié dans le *Statist* du 2 mai 1896. — Discours au Congrès des Chambres de commerce de l'Empire du 10 juin 1896. — An Imperial customs Union. *The Economic Journal* de décembre 1896, p. 553-566.

la question est délicate, parce que les recettes douanières sont la principale source de leurs revenus. Il faudrait donc laisser les gouvernements coloniaux remanier progressivement leurs tarifs, de façon à avantager la Métropole de la façon qui leur paraîtrait la plus commode. Après avoir étudié la question ils indiqueraient les concessions qu'ils pourraient faire à la mère patrie, en échange des bonifications consenties. Cette correspondance préparerait le terrain pour une conférence de l'Empire.

D'autres auteurs sont allés plus loin. M. Macfee (1) recommande le libre-échange à l'intérieur de l'Empire pour certaines matières premières et les objets d'alimentation, et l'établissement d'un droit protecteur de 10 à 15 0/0, sur les produits similaires étrangers entrant dans une partie quelconque de l'Empire.

On pourrait multiplier ces citations, mais ces exemples suffisent à montrer que la préférence est obtenue dans ce cas au moyen d'une aggravation du tarif de la mère patrie et des colonies.

b) Les arrangements préférentiels peuvent aussi être réalisés au moyen de réductions réciproques consenties par les parties contractantes sur les tarifs existants.

Ce sont ces arrangements qui, nous l'avons déjà

(1) Macfee. *Imperial Customs Union.* Londres, 1896. — Voir aussi lord Dunraven. Commercial Union within the Empire. *Nineteenth Century,* mars 1891.

indiqué, ne sont pas incompatibles avec le régime du libre-échange, ou du moins qui apparaissent comme un pas dans la voie de l'abaissement des tarifs douaniers. Nous pouvons mentionner dans cette catégorie, le projet de Sir Julius Vogel, ancien premier ministre de la Nouvelle-Zélande, d'après lequel les colonies accorderaient une réduction de 10 0/0 aux produits de la Métropole, tandis que celle-ci avantagerait les colonies au moyen de primes sur certains articles (1). C'est aussi dans cette catégorie qu'il faut ranger les nombreux discours prononcés par le premier ministre Canadien, Sir Wilfrid Laurier. Et ce qui prouve, d'une façon péremptoire, que les tarifs différentiels ne sont pas incompatibles avec le libre-échange, c'est que lorsque Sir Wilfrid Laurier eut obtenu l'application d'un tarif différentiel vis-à-vis de l'Angleterre, le Cobden Club, qui est « le gardien de l'honneur de la doctrine du libre-échange », n'a pas hésité à lui décerner sa médaille d'or. Sans doute à ce moment, l'Angleterre ne pouvait qu'accepter avec reconnaissance la faveur que lui accordait spontanément le Canada, mais après le vote de la taxe sur les céréales, ne pouvait-elle pas traduire cette reconnaissance par des actes, en accueillant en franchise les céréales du Canada (2) ?

(1) Sir Julius Vogel. An Zollverein of the British Dominion. *Nineeenth Century*, septembre 1892.

(2) V. H. Birchenough. Preferential tarifs within the Empire. Réponse à sir Robert Giffen. *Nineteenth Century*, juin 1902.

Chose singulière ! c'est aussi dans cette subdivision qu'il faut faire figurer certains discours de M. Chamberlain (1). Le vague dont il a entouré ses projets de fédération impériale lui a permis d'effleurer bien des systèmes, sans d'ailleurs jamais préciser d'une façon formelle sa façon de penser ; aussi n'a-t-on pas manqué de lui rappeler récemment que ses vues en matière de politique douanière n'avaient pas moins varié qu'en politique propremsnt dite.

3° Dans une troisième catégorie on peut ranger les projets qui, laissant de côté la question « libre-échange ou protection », se bornent à superposer aux tarifs existants, qui sont maintenus, un tarif extérieur dirigé contre les pays étrangers. Le projet Hofmey (2) est le type des projets de ce genre, et il a eu une certaine célébrité. Il frappait d'un droit de 2 0/0 *ad valorem*, tous les produits importés à l'étranger, et le produit de ce droit qu'on évaluait alors à 7 millions de liv. st., devait être affecté à la défense commune de l'Empire. Ce projet a été d'ailleurs vivement critiqué, parce que ce serait en somme le Royaume-Uni, qui paierait presque la totalité de la somme. Le prix des marchandises importées de l'étranger serait augmenté,

(1) Discours au banquet du Canadian Club du 25 mars 1896. — V. aussi Hatfield. *Imperial Federation and Commercial Union of the British Empire*. Liverpool, 1896, et les auteurs cités par Leclerc. *Op. cit.*, p. 501, à la note.

(2) Discours à la Conférence coloniale de 1887,

et les colonies qui profiteraient de cette hausse ne fourniraient pas une très grande compensation (1).

4° Dans une quatrième catégorie, nous rangeons les projets qui voudraient aboutir au *libre échange inter-impérial*, c'est-à-dire à une véritable union douanière, ce qui est en réalité impossible, ainsi que nous l'avons déjà indiqué. Sans doute, ils apportent des restrictions à l'autonomie douanière des membres épars de l'Empire, et en cela, ils vont plus loin que les projets qui s'en tiennent à de simples traitements différentiels. Voici, par exemple, l'ébauche d'un projet de ce genre tentée par M. Chamberlain, au troisième congrès des Chambres de commerce de l'Empire. Après avoir écarté le système qui consisterait à obtenir des colonies l'abandon de leurs tarifs protecteurs (ce qui, dit-il, serait peut-être la meilleure solution !) comme impossible, après avoir éliminé le plan qui consisterait à acclimater le protectionnisme dans le Royaume-Uni, il se ralliait à une proposition émise dans un rapport du ministère du commerce de Toronto. « Ce serait la création d'un Zollverein britannique, d'une union douanière qui établirait le libre-échange inter-impérial. Chacun resterait libre vis-à-vis de l'étranger avec cette clause, pourtant essentielle, que la Grande-Bretagne, consentirait à établir contre les produits étrangers

(1) M. Leclerc cite parmi les projets imités du projet Hofmey : Lofft. *Imperial Customs Union*. Mémoire au concours du *Statist*, — Sir Frederic Young, vice-président du Royal Colonial Institute, Commercial Union of the Empire. *Nineteenth Century*, juillet 1896.

quelques droits modérés sur certains articles (blé, viande, laine, sucre), dont la consommation chez nous, et la production aux colonies sont énormes, et qui seraient ainsi réservés au seul travail britannique (1). » Ainsi qu'on le voit, le plan est très vague ; il n'est nullement question d'un tarif extérieur commun, que suppose tout véritable Zollverein ; quant à l'organisation intérieure, on n'en dit pas un seul mot ! D'autres, il est vrai, ont essayé de préciser davantage. M. Gow (2) recommande l'adoption du libre-échange inter-impérial et l'adoption d'un tarif unique, et M. Steward Brice énumère une série de mesures transitoires (3).

Parmi ces projets, il en est de conçus sur un type nettement libre-échangiste. Tel est celui de M. Ashton (4), qui obtint, avec Colmer, le premier prix du concours du Statist. Tandis que ce dernier préconisait les arrangements différentiels et représentait l'opinion des colonies, M. Ashton prétendait « établir une union douanière en accord avec les principes du libre-échange et où les droits seraient prélevés dans un but fiscal et non pour protéger ce que l'on appelle les industries indi-

(1) Discours au 3e Congrès des Chambres de commerce de l'Empire, Londres, 9 juin 1896.

(2) W. Gow. *A British Imperial Customs Union.* Edimbourg, 1896.

(3) Steward Brice. Mémoire au concours du *Statist*, publié dans le n° du 16 mai 1896.

(4) Ashton, Mémoire au concours du *Statist*, publié dans le n° du 9 mai 1895.

gènes ». Un tel projet, qui représentait l'opinion de la métropole, n'aurait plus aujourd'hui aucune chance de succès.

Telles sont les principales catégories de projets ; nous avons déjà écarté le rêve d'un véritable Zollverein. Nous devons examiner maintenant si les « arrangements préférentiels » ont quelques chances de succès. S'ils ont trouvé des défenseurs, ils ne manquent pas non plus d'adversaires. Les uns considèrent que toutes tentatives faites en vue de resserrer les liens qui unissent les différentes parties de l'Empire ne peuvent être que mauvaises (1). D'autres (2) estiment que le côté militaire ou politique de la question doit être envisagé avant tout. D'autres, enfin, se contentent de soutenir qu'une union commerciale est impossible. (3)

A notre avis, si le Zollverein impérial est une chimère, il n'est du moins pas impossible de créer des liens plus étroits entre les différentes parties de l'Empire au moyen de tarifs différentiels. Est-ce que ce

(1) Goldwin Smith. The Colonial Conference. *Contemporary Review*, janvier 1895. — Sir Baden Powell. Imperial Free Trad. *Fortnightly Review*, juin 1897. — J. Mulhall. The Trade of the British Colonies. *Contemporary Review*, novembre 1898. — C. F. Bastable. An Imperial Zollverein with preferential tariffs. *The Economic Journal*, décembre 1902.

(2) Parkin. *Imperial Federation*. Londres, 1892. — Sir Robert Giffen. Le Rêve d'un Zollverein Impérial. *Nineteenth Century*, mai 1902.

(3) Sir Charles Dilke. *Op. cit.*, *Revue de Paris*. — Voir aussi les nombreuses références données par Leclerc. *Op. cit.*, p. 503, à la note.

système n'a pas existé à l'époque du Pacte Colonial ? Ce n'est pas que nous voulions soutenir, ainsi qu'on l'a fait, que la modification que l'on veut introduire dans le système douanier britannique soit un retour au Pacte Colonial. Il y a là une exagération et une inexactitude. Le régime de l'assimilation, c'est-à-dire de l'union douanière coloniale dans sa forme la plus absolue, se différencie nettement du pacte colonial, puisque le premier système place les colonies et la métropole sur un pied d'égalité, alors que le second consacre l'exploitation des colonies par la métropole (1). Mais ce seul fait que le régime du pacte colonial a existé (et non seulement en Angleterre, mais en Espagne, en Hollande, en Portugal et en France), ce fait que les colonies françaises sont soumises actuellement au règne de l'assimilation suffisent à montrer que la conception d'un rapprochement commercial au moyen d'arrangements préférentiels n'est pas une utopie.

(1) Voir sur cette distinction : Cauwès. *Cours d'Ec. polit.*, t. II, n° 675, p. 625-631. — Voir aussi E. Grosclaude. Le Nouveau pacte colonial. *Revue des Deux-Mondes*, 1er mars 1902. — Normand. Le Pacte colonial. *Th.* Doct. Paris, 1900 ; voir les dernières pages. — Nous ne pouvons entrer dans les détails sur ce point, car il nous faudrait retracer l'évolution de la politique douanière coloniale. Nous nous bornons à constater que, tandis que l'union douanière imparfaite personnifie l'égalité, le pacte colonial personnifie l'oppression ; il y a donc une très grande exagération à tirer des mauvaises conséquences du pacte colonial un argument contre le système d'une union douanière réalisée au moyen de tarifs préférentiels. On ne s'est cependant pas fait faute d'user de cet argument pour condamer les projets émanés des économistes ou hommes d'Etat anglais.

L'Angleterre n'a-t-elle pas d'ailleurs, elle-même, conclu des arrangements de ce genre ? Dans un article que nous avons déjà cité, M. Bastable (1) établit une intéressante comparaison entre le traité de Methuen, intervenu entre l'Angleterre et le Portugal en 1703, et les faveurs consenties par le Canada à l'Angleterre en 1897. Il y a, suivant cet auteur, un étroit parallélisme entre les deux conventions ; et dès lors, pourquoi ce qui a été réalisé au début du XVIII^e^ siècle et à la fin du XIX^e^, ne pourrait-il pas l'être sur une plus grande échelle au début du XX^e^ siècle ?

En réalité, la question n'est pas de savoir si un tel rapprochement commercial est réalisable, mais si ses avantages l'emporteraient sur ses inconvénients. Voyons donc les objections qui ont été faites, pour répondre à la question de savoir si un renversement de la politique commerciale suivie dans le dernier demi-siècle a quelques chances de succès.

La première objection dirigée contre les arrangements préférentiels est basée sur les conséquences fiscales qu'entraîneraient ces arrangements. Le point de vue fiscal a une grande importance dans cette matière, et nous avons déjà vu qu'il rendait impossible les projets de « libre-échange inter impérial ». Dirigée contre les arrangements préférentiels, l'objection a moins de force, par cela même que les recettes douanières ne disparais-

(1) Au Imperial Zollverein with preferential tariffs. *The Economic Journal*, décembre 1902, p. 509 et la note.

sent pas entièrement. Nous reconnaissons bien volontiers que dans les colonies et possessions anglaises, les recettes douanières occupent une place très importante dans les budgets, parce que le droit de douane est l'impôt le plus économique et le moins vexatoire au point de vue de la perception. Il serait difficile de le remplacer par un impôt indirect, parce que la perception serait onéreuse à cause du peu de densité de la population, et parce que les émigrants qui payent sans s'en douter les droits de douane, n'accepteraient pas de payer des charges aussi lourdes dans leur pays d'adoption (1) que dans leur patrie ; mais si ces objections ont une réelle portée vis-à-vis du libre échange inter-impérial, qui entraînerait immédiatement la suppression des trois quarts des recettes douanières des budgets coloniaux, il n'en est pas de même des arrangements préférentiels qui pourraient être conclus sur une base modeste. La réduction des droits de douane accroîtrait le chiffre des importations, et les moins values budgétaires n'auraient pas une importance telle, qu'on ne puisse les combler en augmentant les impôts déjà existants, ou en élevant les tarifs douaniers vis-à-vis de l'étranger.

Plus sérieuse est l'objection basée sur cette remarque : Le commerce de l'Angleterre avec l'étranger est beaucoup plus important que le commerce inter-impérial. Suivant M. Bastable, le commerce colonial n'a jamais excédé la moitié, et dans les vingt dernières années, le

(1) V. Leclerc, *Op. cit.*, p. 508 et suiv.

quart du commerce total. Il faudrait donc, pour que le rêve des partisans des tarifs différentiels put se réaliser, c'est-à-dire que l'empire put se suffire à lui-même, que la moitié du commerce total du Royaume-Uni puisse se déplacer pour être attribué aux colonies. « La tâche est tellement grande, dit M. Bastable, que l'on a des doutes sur la possibilité de sa réalisation (1). »

L'objection paraît sérieuse, mais elle repose sur un malentendu. Le but des arrangements préférentiels est bien de stimuler les importations et les exportations entre les colonies et la mère patrie ; mais les partisans de ce système douanier n'ont jamais eu la prétention de supprimer d'une façon absolue les relations commerciales existant entre l'Angleterre et les nations étrangères (2). On ne saurait concevoir un état commercial fermé, et les tarifs douaniers hautement protecteurs des Etats-Unis n'ont nullement mis fin aux importations étrangères. Le commerce de l'Angleterre avec ses colonies, et son commerce avec les nations étrangères continueront à subsister côte à côte ; seulement ils subsisteront dans des proportions graduellement changeantes grâce aux arrangements préférentiels. Ainsi ramenée à ses justes limites, cette conception ne paraît pas irréalisable, ni même impossible à justifier. La Grande-Bre-

(1) V. Bastable. *Op. cit.*, p. 510, et les auteurs qu'il cite à l'appui à la note.

(2) M. H. Biachenough, qui défendant les tarifs différentiels, déclare non sans raison qu'une telle prétention serait ridicule. V. *Preferential tariffs within the Empire. Nineteenth.* C., juin 1902, p. 896.

tagne voit son commerce avec les nations étrangères de plus en plus menacé par la concurrence écrasante de l'Allemagne puis de l'Amérique ; n'est-il pas dès lors naturel qu'elle cherche ailleurs des débouchés et qu'elle accorde des avantages à ses colonies en échange de ceux qu'elles lui offriront.

Nous avons ainsi réfuté une troisième objection souvent soulevée par les partisans de la doctrine de libre-échange. Les tarifs différentiels devraient aboutir à leur sens à la guerre douanière. Ce serait là la suite, logique et nécessaire de la réforme de système douanier. « Pouvons-nous envisager sans en être alarmés, dit M. Giffen, le mécontentement qui se produirait aux Etats-Unis avec lesquels nous désirons les relations les plus amicales, si nous établissons des droits différentiels contre leurs cotons. leur cuivre, etc., pour l'amour de nos colonies. Un simple essai, même suivi d'échec, suffirait à les exaspérer » (1). Et cette même crainte se retrouve chez M. Bastable qui voit dans cette tentative faite pour rapprocher au point de vue commercial les différentes parties de l'Empire « une source de mécontentements et de querelles politiques » (2). N'y a-t-il pas ici encore dans ces craintes une grande part d'exagération ? Sans doute il est vrai que « l'hostilité économique est incompatible avec l'amitié poli-

(1) Robert Giffen. Le Rêve d'un Zollvereim Imperial. *Nineteenth Century Review*, mai 1902, p. 700.

(2) Bastable. *Op. cit.*, p. 513.

tique » suivant le mot du comte de Caprivi, mais ne peut on pas dire que l'Angleterre se trouve en état de légitime défense en présence de la concurrence allemande et américaine? Et d'ailleurs, est-ce que les autres nations ne tiennent pas uniquement compte de leurs intérêts nationaux pour établir leurs tarifs douaniers? Est-ce qu'elles se préoccupent beaucoup des dommages que ces tarifs pourront causer aux industries de leurs concurrents? Le tarif Mac Kinley a certainement porté atteinte aux industries anglaises notamment à celle de la laine et du fer blanc et cependant il n'a engendré ni guerre douanière, ni guerre politique. Les agrariens allemands ne se sont pas davantage laissé influencer par les craintes des libre-échangistes anglais. Pourquoi donc l'Angleterre serait-elle la seule puissance qui, en entrant dans la voie d'un protectionnisme modéré où toutes les grandes nations l'ont précédée, soulèverait des sentiments d'hostilité à son encontre (1)?

Les arguments qui ont été invoqués pour combattre le système des arrangements préférentiels ne nous paraissent donc pas irréfutables, et nous ne croyons pas impossible que l'enquête à laquelle se livre actuellement le gouvernement anglais, aboutisse à des conclusions favorables à une telle solution.

Il est incontestable que des remèdes énergiques doivent être employés par les Anglais s'ils veulent enrayer leur décadence commerciale. Celui que nous venons

(1) Confér. Birchenough. *Op. cit.*, p. 895.

d'indiquer serait, à notre avis, le plus facilement applicable.

On en a il est vrai, proposé d'autres, mais leur réalisation nous paraît plus douteuse. Nous songeons à l'établissement d'un Zollverein anglo-saxon, et à l'entrée du Royaume uni dans un Zollverein européen dirigé contre les Etats-Unis.

L'idée d'un Zollverein anglo-saxon a trouvé d'éminents défenseurs en Angleterre, et M. Chamberlain y a notamment songé. Il disait, en 1888, aux Américains (2) : « Vous avez tort de nous traiter comme une nation étrangère et rivale. Pour mon compte je refuse à l'Amérique le titre d'étranger et je partage l'avis de ce diplomate qui devant le prince de Galles divisait l'humanité en trois classes : les Anglais, les Américains et les étrangers. Croyez-moi : tôt ou tard il vous faudra renverser la muraille de Chine que vous avez élevée entre vous et le commerce du monde et rétablir le vrai régime de bonne entente, la réciprocité sans limite entre tous les peuples de langue anglaise ». Et à la fin de l'année 1897, il affirmait encore dans un discours prononcé à Tronto, qu'il refusait « de parler des Etats-Unis comme d'une nation étrangère. » Plus récemment l'idée a été développée par M. W. T. Stead dans son ouvrage que nous avons déjà cité : *The americanisation of the world.* » L'auteur se place au point de vue politique plus encore qu'au point de vue économique et

(2) V. Bérard. *L'Angleterre et l'impérialisme*, p. 260.

et il offre le choix entre ces deux alternatives au peuple de la Grande-Bretagne. « Si les Anglais décident de fondre l'Empire britannique avec les Etats-Unis du Monde parlant anglais, ils peuvent continuer à demeurer une partie intégrale de la plus grande de toutes les forces du Monde, suprême sur mer et inattaquable sur terre, définitivement à l'abri de toute crainte d'attaque hostile et capable de porter une irrésistible influence sur tous les points de notre planète ». Ceci est la première alternative.

L'autre est « l'acceptation de notre effacement par les Etats-Unis devenus centre de gravité dans le monde parlant anglais, la perte l'une après l'autre de nos grandes colonies et notre définitive réduction en une Belgique parlant anglais. L'une ou l'autre sera. Laquelle ? (1) » M. Stead n'hésite pas dans sa réponse, car il assiste « avec plaisir, avec enthousiasme même, à l'américanisation du monde ». (2) Et M. Carnegie partage ces sentiments et cette conviction : « J'affirme qu'aussi sûrement que le soleil dans les cieux brilla sur l'Angleterre et l'Amérique unies, aussi certainement il se lèvera un matin et brillera encore joyeusement sur les Etats unis à nouveau de l'union américaine et britannique (3). »

(1) *L'Américanisation du monde*. Traduction Leo d'Hampol. 4e partie, ch. II : Vers l'avenir. p. 261.

(2) *Op. cit.*, p. 97.

(3) M. Carnegie a exposé ses idées sur ce point dans son ouvrage *Démocratie triomphante*, dans plusieurs articles de la *Nineteenth*

Ainsi seraient créés les Etats-Unis de langue anglaise qui ne compteraient pas moins de 473.500.000 sujets et dont la superficie dépasserait celle de la Russie, de la France et de l'Espagne réunies. (4) Nous n'insisterons pas longuement sur un tel projet, qui impliquerait naturellement une union commerciale, parce que les auteurs qui l'ont conçu se sont peu occupés de ce côté de la question. C'est à peine si le docteur A. Shaw, développant un plan de ce genre dans la *Contemporary Review*, déclare : « On établirait un libre-échange absolu entre toutes les parties de l'Empire, tout en permettant dans certaines de maintenir des tarifs différentiels. » C'est fort vague, comme on le voit, et la question paraît loin d'être mûre. Les affinités entre les deux nations ne nous paraissent pas d'ailleurs nettement établies. L'unité de langage sur laquelle on se fonde pour défendre cette rêverie fédérative est-elle une base suffisante ? Il est permis d'en douter. Ne serait-il pas à craindre que leur politique douanière actuellement opposée de la façon la plus absolue, ne fût un sérieux obstacle.

Et enfin, quels avantages, au point de vue commercial, l'Angleterre retirerait-elle de cette union. Son existence est déjà menacée par la concurrence américaine, et c'est une singulière défense, que celle qui

Century, notamment septembre 1902 : La Fédération impériale au point de vue américain.

(4) Voir les tableaux donnés par M. Stead. *Op. cit.*, p. 11 et 12.

consiste à se jeter dans les bras de son adversaire pour mieux se faire étouffer. (1) Le Zollverein anglo-saxon formé, il est incontestable que l'Angleterre cesserait d'être le centre de l'Empire de langue anglaise et que les capitales politiques industrielles et commerciales, Londres, Birmingham, Manchester devraient céder le pas aux capitales américaines New-York, Pittsburg, Chicago. Cette conception d'un Zollverein anglo-saxon, fruit de l'ambition et de l'orgueil britannique, méconnaît la portée du péril américain à l'égard de l'Angleterre, dont elle précipiterait la décadence commerciale.

D'autres économistes ont songé à l'entrée de l'Angleterre dans un Zollverein européen, mais y serait-elle favorablement accueillie ? Il est permis d'en douter, car, si certains auteurs se sont fait les défenseurs d'un rapprochement commercial de l'Angleterre et de l'Europe, notamment de la France, on ne saurait oublier la haine des nations européennes vis-à-vis de la Grande-Bretagne dans laquelle elles voient suivant le mot de Lord Byron « leur ennemi, et leur ennemi mortel ». « L'Angleterre, écrit M. Delbrück, dans la *North american Review*, ne doit se faire aucune illusion ; si aujourd'hui ou demain une alliance était conclue contre elle par les trois grandes puissances, la Russie, l'Alle-

(1) Voir Finot. L'Angleterre malade. *La Revue*, 1er avril 1902. — Bérard. *Op. cit.*, p. 279 et suiv.

(1) V. Finot. L'Angleterre malade. *La Revue*, année 1902, 2e article, p. 136.

magne et la France, c'est avec joie que les citoyens de ces trois nations accueillerait cette nouvelle (1).

Ainsi parmi les solutions qui ont été discutées pour remédier à la décadence de la puissance commerciale anglaise, il n'y en a qu'une qui, à notre avis, puisse avoir quelques chances de réalisation, c'est un rapprochement avec ses colonies, et c'est vers ce but que tendent aujourd'hui les efforts des hommes d'Etat anglais, ainsi que le témoignent les projets de M. Chamberlain, et l'enquête fiscale qui suit son cours.

On peut se demander quelles seraient, pour la France, les conséquences de cette union commerciale, si elle venait à se réaliser. On conçoit aisément qu'on se soit ému en France, plus que partout ailleurs, du mouvement en faveur d'une union douanière coloniale anglaise. L'Angleterre est, en effet, notre meilleure cliente, et nos exportations agricoles en Angleterre, s'élevaient, en 1902, à 200 millions.

Si donc celle-ci parvenait à resserrer les liens qui

(1) Comp. Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 196. En Allemagne, l'idée d'une entente entre l'Angleterre et le continent a trouvé cependant un éminent défenseur dans M. Julien Wolf. Partant de cette idée que l'Angleterre est un des meilleurs clients des principaux pays européens, il estime que ces pays devraient faire leur possible pour empêcher la formation d'une union douanière pan britannique et attirer l'Angleterre dans une union économique défensive contre les Etats-Unis. V. *Materialien betreffend einen Mitteleuropaischen Wirtschaftsverein*. § VI: Die Stellung des Mitteleuropaischen Wirtschaftsverein zu England, p. 37 et suiv. ; voir aussi p. 8. Le raisonnement est juste et l'idée séduisante, mais est-elle réalisable ?

l'unissent à ses colonies, ce serait un vaste champs d'action fermé à notre activité. Sans doute, quelque soit l'étendue de l'Empire britannique, l'Angleterre ne saurait se flatter de se suffire à elle-même, mais il n'en reste pas moins vrai que les projets de Zollverein impérial constituent pour les exportations françaises une menace sérieuse. Il convient d'ajouter que l'Angleterre, en se réservant ses colonies qui constituent les plus grands marchés du monde s'assurerait la monopole du commerce maritime, et que la question du « cabotage impérial réservé » complément logique de l'union douanière, apparaît comme grosse de danger pour notre marine marchande (1).

C'est dans le but de remédier à cette éventualité qu'on a proposé d'opposer à la coalition des colonies anglaises avec la métropole, la coalition des colonies françaises avec la mère patrie. L'idée mérite d'être prise en considération, aujourd'hui surtout où l'âpreté de la concurrence internationale, et le protectionnisme à outrance des grandes puissances mondiales font de la recherche et de la conservation des débouchés une question vitale pour la prospérité de notre pays (2). Trop longtemps on

(1) Les armateurs français se sont déjà préoccupés de ce danger. V. *Circulaire du Comité central des armateurs de France* du 11 octobre 1903 : Le commerce maritime et la politique fiscale de l'Empire britannique.

(2) Voir sur les unions douanières et l'expansion coloniale, en tant que moyen de remédier aux crises économiques, P. Vialles. La Consommation et les crises économiques. *Thèse* Doct. Montpellier 1902, p. 433 et suiv.

a méconnu l'importance de notre empire colonial, trop longtemps on l'a envisagé comme un objet de luxe au lieu d'y voir un facteur essentiel de notre prospérité. Sans doute nos colonies ne sauraient être comparées au point de vue de l'étendue aux immenses possessions de l'Angleterre, mais elles constituent cependant un domaine d'une très grande valeur, et une source de débouchés dont il importe de tirer tous les avantages. Or si nous devons reconnaître en toute franchise que de sérieux progrès ont été réalisés dans la mise en valeur de notre domaine colonial, nous ne pouvons pas non plus méconnaître que les résultats ne sont pas en rapport avec les sacrifices que nous avons faits. Nos colonies manquent de voies de communication ; le problème de la main d'œuvre reste encore sans solution ; notre administration tâtonne et l'on ne trouve pas dans notre politique coloniale l'esprit de suite et la continuité des efforts qui peuvent seuls assurer le progrès.

Mais de tous les problèmes posés, celui qui mérite le plus d'attirer l'attention des partisans de l'expansion coloniale, c'est certainement le problème de la réglementation des relations commerciales entre les colonies et la mère patrie. Nous regrettons ne ne pouvoir l'aborder ici dans toute son ampleur, mais nous voulons cependant en dire un mot, car il revêt une importance toute spéciale en présence des projets de l'Angleterre.

L'union douanière coloniale serait beaucoup plus aisément réalisable pour la France que pour l'Angle-

terre. C'est qu'en effet ces deux puissances, après avoir connu le régime du pacte colonial, ont aiguillé leur politique douanière dans des voies opposées. L'Angleterre inclinait vers le système de l'autonomie douanière et a toujours persévéré depuis dans cette voie, tandis que la France s'attache de plus en plus au régime de l'assimilation.

Il en résulte que l'union douanière coloniale existe déjà en germe pour la France, et qu'il suffirait d'améliorer et de parfaire ce qui existe déjà, pour arriver au résultat, tandis qu'il s'agirait, au contraire, pour l'Angleterre de rompre avec une politique douanière qu'elle a suivie depuis longtemps, ce qui est toujours plus difficile.

En ce qui concerne les colonies françaises, le régime de l'union douanière existe pour l'Algérie, depuis la loi du 17 juillet 1867, qui consacra un régime de franchise absolue entre la France et cette colonie, en même temps qu'elle édictait un régime très libéral pour les produits étrangers. La loi du 29 décembre 1884 fit un pas de plus en appliquant le tarif métropolitain aux produits étrangers entrant en Algérie. C'est la véritable union douanière dont les résultats ont été excellents, puisque la part de la France dans les importations de l'Algérie, dépasse aujourd'hui 80 0/0.

Il semblerait que la Tunisie, qui, par sa situation, constitue la colonie sœur de l'Algérie, devrait être soumise au même régime. En réalité, il n'en est rien, car

des difficultés spéciales ont empêché jusqu'ici la réalisation de l'union douanière entre la France et la Tunisie, mais les réformes douanières successives ont toujours été orientées dans le sens de l'assimilation, et on peut prévoir que dans un avenir prochain l'union sera réalisée.

Le premier obstacle à cette union douanière fut un obstacle diplomatique. La Tunisie ne pouvait accorder à la France, l'entrée en franchise de ses produits parce que, liée par des traités contenant la clause de la nation la plus favorisée avec l'Angleterre (traité du 19 juillet 1875), et avec l'Italie (traité 8 septembre 1865), elle aurait dû faire bénéficier ces puissances de cet avantage.

Nous avons vu, il est vrai, dans la première partie de notre étude, que la clause de la nation la plus favorisée ne pouvait être invoquée par le bénéficiaire pour s'introduire dans une union douanière complète, mais on faisait valoir que le gouvernement français s'était porté garant par l'article 4 du traité du Bardo de l'exécution desdits traités.

L'argument ne nous paraît pas convaincant, et nous croyons, avec M. Leroy Beaulieu (1), que ces difficultés étaient plus apparentes que réelles. La France aurait pu alors se prévaloir de précédents pour établir l'union douanière, car elle avait été elle-même privée des avan-

(1) *L'Algérie et la Tunisie*, p. 447. — V. aussi *Economiste français*, 1895, p. 169.

tages résultant de ses traités de commerce passés avec la Turquie, quand la Bosnie et l'Herzégovine avaient été comprises en 1880 dans l'union douanière austro-hongroise.

Quoiqu'il en soit le gouvernement français redoutant des complications ajourna la réalisation de l'union. En 1890, un nouveau pas fut fait par la loi du 19 juillet, accordant un traitement de faveur aux produits tunisiens (1), mais on devait attendre l'expiration des traités pour aller plus loin. En 1896 le traité italo-tunisien expirait, et en 1897 l'Angleterre consentait à renoncer à ses droits, moyennant certains avantages. Aucun obstacle ne paraissait plus dès lors s'opposer à l'union douanière, et néanmoins la réforme du 2 mai 1898, ne l'a pas encore pleinement établie; c'est qu'on se heurtait à la question fiscale qui restera toujours un des plus sérieux obstacles dans l'établissement des unions douanières. La réforme complète aurait en effet supprimé les deux tiers des revenus des douanes tunisiennes, et la situation financière de la Tunisie ne permettait pas ce sacrifice. On se borna donc à un régime de concessions réciproques, mais on peut espérer que dans un avenir prochain, les produits français pourront pénétrer en franchise en Tunisie et les produits tunisiens en France. Si, en effet, la réalisation de l'union

(1) Au moment du vote de cette loi, M. Thomson et quelques députés proposèrent de nouveau la réalisation de l'union douanière, mais M. Ribot répondit encore qu'elle n'était pas possible. V. *Journal officiel*. Débats parlem. Séance du 4 juillet 1890.

douanière peut nécessiter des sacrifices au point de vue fiscal au moment de son établissement, il est incontestable que la libre circulation des produits, en développant les relations commerciales, est de nature à assurer la prospérité de la Tunisie et par suite un meilleur état de ses finances.

Nous venons ainsi de constater que l'union coloniale entre la France et ses possessions du nord de l'Afrique est déjà en grande partie réalisée : quant à nos autres colonies, elles ont été divisées en deux groupes par l'article 3 de la loi du 11 janvier 1892. Dans le premier qui comprend le Sénégal, la Guinée les territoires de la côte occidentale d'Afrique sauf le Gabon, Obock, les établissements de l'Inde, Tahiti et ses dépendances, les colonies sont libres de protéger ou non l'importation des marchandises françaises ; quant à leurs exportations en France elles sont soumises à notre tarif minimum, sauf le cas de détaxes qui peuvent être accordées par un décret rendu en Conseil d'État. Trop éloignées de la Métropole pour pouvoir s'y approvisionner avec avantage ces colonies n'auraient pu que souffrir du régime de l'union douanière.

Dans l'autre groupe figurent nos autres colonies. Les importations étrangères dans ces colonies sont soumises à notre tarif minimum ou maximum, suivant que le pays d'origine est régi par l'un ou l'autre tarif, tandis que les importations de la métropole entrent en franchise. C'est bien là le régime de l'union douanière, mais

il n'est pas entièrement respecté, en ce sens que les produits des colonies ne jouissent pas, dans tous les cas d'une exemption totale à leur entrée dans la métropole : un grand nombre d'articles paie des demi-droits.

Il y a là une injustice contre laquelle les partisans de l'expansion coloniale ont souvent protesté, et, à diverses reprises, MM. Le Myre de Vilers, Gerville Réache, etc., ont demandé la suppression de cette anomalie que des motifs fiscaux ne suffisent pas à justifier (1). En améliorant les relations commerciales des colonies avec la France, on les mettra à même de faire face à leurs besoins financiers ; elles cesseront d'être une charge pour la métropole, qui trouvera ainsi la compensation du sacrifice qu'elle aura fait.

Ce bref exposé nous montre comment l'union douanière coloniale existe déjà en germe ; en présence des menaces d'un Zollverein britannique, nous devons nous appliquer à parfaire ce qui n'est encore ébauché, resserrer les liens qui rattachent les colonies à la mère patrie, et faire de ce vaste domaine une France nouvelle, forte, pleine de sève et de jeunesse qui puisse affronter avec succès la lutte économique qui se prépare entre les puissances mondiales.

Cette union douanière serait enfin un remède pré-

(1) V. les rapports sur le budget des colonies pour l'exercice 1900 et 1901. — Adde : Grosclaude. Le nouveau pacte colonial. *Revue des Deux-Mondes*, 1er mars 1902, — Cardé. Le Traité colonial nouveau et la Réciprocité de franchise. *Thèse* Doct. Caen, 1903.

cieux et efficace au cas où les puissances de l'Europe centrale voudraient exclure la France de leur alliance économique.

Section IV

LA CHINE ET LE PÉRIL JAUNE

Le quatrième groupement douanier serait constitué par la Chine et le Japon ; ce ne serait pas le moins considérable, puisque la Chine occupe une superficie de 12 millions de kilomètres carrés environ, le Japon de 380.000 kilomètres carrés et que leur population égale celle de tous les pays européens. Sans doute il s'agit là d'un groupement qui n'est même pas encore en formation. Malgré l'orgueil et le sentiment de supériorité des Chinois et des Japonais, leur civilisation est bien inférieure à la civilisation européenne. Néanmoins ces peuples, avec leurs immenses territoires, leurs richesses naturelles encore inexploitées ont paru à bien des économistes constituer vis-à-vis de la vieille Europe un véritable péril, contre lequel elle ne pourra trouver de remède que dans l'union (1) Le péril jaune a même été dénoncé avant « le péril allemand » et « le péril améri-

(1) Voir surtout d'Estournelles de Constant. Le Péril prochain, l'Europe et ses rivaux, et Concurrence et chômage. *Revue des Deux-Mondes* du 1er avril 1896 et 15 juillet 1897 ; ses discours à la Chambre des députés (séances des 7 février et 8 décembre 1898) ; son article : Le Problème chinois. *Revue politique et parlementaire* du 10 novembre 1900 ; sa Lettre-Préface à l'ouvrage de M. E. Théry : *Le Péril jaune*. Paris, 1901.

cain » ; il s'est aussi présenté sous différents aspects : on l'a dénoncé tout d'abord sous la forme d'une formidable invasion de la race chinoise écrasant et refoulant la race blanche, mais ce péril militaire n'a pu survivre à la défaite des Chinois au moment de la guerre sino-japonaise.

On a alors substitué au péril militaire le péril économique et celui-ci paraît plus sérieux, bien qu'aux yeux de nombreux économistes, surtout de l'Ecole libre-échangiste, il n'y ait là qu'un simple fantôme (1). Ces divergences de vues ne tiennent pas à ce que nous ignorons la vie économique des peuples asiatiques, mais bien a la tournure d'esprit des économistes qui ont traité la question.

Les pessimistes exagèrent volontiers le péril asiatique, et cette exagération n'est pas un mal si elle peut servir de stimulant aux peuples européens et faciliter leur union ; les optimistes se moquent au contraire agréablement des craintes formulées, et ridiculisent volontiers « le spectre jaune ». En réalité, le péril asiatique n'est pas un péril imminent comme le péril amé-

(1) L. Vignon. Le Péril jaune. *Revue politique et parlementaire*, année 1897, p. 560-593. — A. Liesse. Le Spectre jaune. *Monde économique*, 18 avril 1896. — G. d'Azambaja. Le Péril jaune. *La Science sociale* de juin 1900. — G. Blondel. L'Essor économique du Japon. *Revue d'économie politique*, année 1901, p. 54-67. — P. Leroy-Beaulieu, *La Rénovation de l'Asie*. 3e édit. 1900. — H. Dumolard. *Le Japon politique, économique et social*. Paris, 1903, ch. VII : L'Evolution commerciale et industrielle du Japon et le prétendu péril jaune, etc., etc.

ricain, mais on ne saurait contester le remarquable essor économique du Japon, que l'on a justement appelé la Grande-Bretagne du continent jaune. D'après les statistiques données par M. Théry, le commerce japonais a augmenté depuis 1880 jusqu'en 1900, de 597 0/0. Les exportations se sont accrues de 595 0/0, tandis que celles des Etats-Unis ne gagnaient que 55 0/0 et celles de l'Allemagne 31 0/0.

Et ce qui justifie dans une certaine mesure, les craintes de l'éminent économiste, c'est que c'est en produits manufacturés que s'est effectuée l'augmentation des exportations. Leur proportion dans les exportations totales était, en 1880 de 40 0/0, en 1890 de 67 0/0, en 1900 80 0/0, et comme corollaire de ce développement industriel, on constate une diminution correspondante de l'importation des objets manufacturés. Ceux-ci représentaient en 1890 87 0/0 des importations et seulement 62 0/0 en 1901 (1). Ces chiffres pourraient paraître inquiétants, mais il ne faut pas oublier que l'industrie japonaise était à peu près nulle il y a seulement 20 ans, si l'on fait abstraction des porcelaines, des laques et des nattes, et que ce bond formidable sera certainement suivi d'un arrêt dans les entreprises nouvelles.

La marche des progrès industriels n'est pas une

(1) On trouvera des statistiques plus complètes dans les ouvrages déjà cités de MM. Théry, p. 244 et suiv., et Dumolard, p. 138 et suiv.

marche régulière, et les années de chômage succèdent aux années d'activité. Ce sera là très probablement le sort du Japon, dont l'essor économique a été trop rapide et repose sur une base trop factice pour être continu. D'ailleurs, si le bas prix de la main-d'œuvre lui a permis de lutter avec avantage sur le marché mondial, les salaires ont déjà haussé et hausseront plus encore dans l'avenir. En outre, la disette des capitaux qui a déjà amené une crise, l'absence d'expérience technique, la mauvaise organisation du crédit, les défauts des méthodes commerciales, qui consistent à contrefaire les produits européens pour réaliser de gros bénéfices, sont autant de facteurs destinés à entraver le développement industriel et commercial du Japon.

En résumé, nous ne nions pas le péril jaune ; il est possible que dans un avenir plus ou moins lointain, avec les progrès de la civilisation accélérés par le développement des relations avec l'Europe, la Chine et le Japon, constituent pour les nations du vieux continent des concurrents redoutables, comme aujourd'hui les Etats-Unis. Il est donc prudent d'organiser, en vue de cette éventualité, un système de défense.

Nous arrivons à la conclusion de ce chapitre ; nous avons voulu montrer les grands groupements douaniers déjà formés ou en voie de formation ; sans doute, des développements plus complets auraient été nécessaires pour permettre d'apprécier leur puissance économique ; mais nous croyons que ces quelques traits rapides

suffisent pour nous permettre de conclure que vis-à-vis de ces Etats géants qui vont se disputer les marchés du monde, les nations divisées de l'Europe, et surtout de l'Europe centrale, paraissent sérieusement menacées.

Elles sont, au début du XX^e^ siècle, dans cette même situation où se trouvaient, au début du XIX^e^, les Etats allemands qui, menacés par l'inondation des produits manufacturés anglais, devaient s'unir pour constituer le Zollverein.

Sans doute, les intérêts en jeu sont plus considérables ; les adversaires sont plus nombreux et plus puissants. Le colosse chinois, le géant des trois Amériques, l'Empire Britannique, sont sur le point d'engager la lutte. — En face de ces adversaires, les nations européennes, séparées par les préjugés, divisées par la jalousie et les rancunes, feront-elles taire leurs passions pour réaliser une union douanière de l'Europe centrale, ou même une union douanière européenne ?

C'est ce que nous allons maintenant rechercher en retraçant l'histoire des projets de Zollverein en Europe.

CHAPITRE IV

LES PROJETS D'UNIONS DOUANIÈRES PROVOQUÉS PAR LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DES GRANDES PUISSANCES MONDIALES. — L'UNION DOUANIÈRE DE L'EUROPE CENTRALE.

La conception d'une union douanière de l'Europe centrale n'est pas nouvelle, et de cette conception, plus que de toute autre, il est vrai de dire qu'elle est le fruit d'une époque et non d'un individu. Ce n'est pas à l'âge d'or de la liberté commerciale, que l'on aurait songé à assembler dans une organisation douanière protectrice les pays de l'Europe centrale ; c'est sous la pression des barrières douanières dressées par la Russie et les Etats-Unis, sous la pression de la concurrence britannique, qu'est né le Zollverein allemand, et ce sont ces mêmes causes qui ont fait germer dans la pensée des économistes le plan d'un Zollverein dont les limites seraient moins étroites. A raison de cette évolution, des projets d'union ont aussi vu le jour dans les Etats de l'Europe centrale ; nous allons les étudier dans chacun des pays qu'embrasserait l'union douanière. Quels sont donc ces pays ? Il suffit de jeter un coup d'œil sur une carte de l'Europe pour reconnaître que,

logiquement, une union de l'Europe centrale devrait embrasser : l'Allemagne, qui en serait le centre, et à ses côtés la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, l'Autriche et la Suisse ; ce groupement opéré, d'autres pays plus éloignés, l'Italie par exemple, pourraient accéder à l'union. C'est donc dans chacun de ces pays que nous devons successivement nous transporter pour rechercher quels ont été les projets émis, quels sont leurs partisans et leurs adversaires, quel est l'état de l'opinion, quelles sont les chances de succès. Nous n'avons pas la prétention d'être complet, car il serait difficile de n'oublier aucun projet, aucun vœu, aucune manifestation ; notre désir est simplement de fournir quelques renseignements assez précis pour servir de base à une conclusion motivée.

Section I

LES PROJETS EN FRANCE

Nous distinguerons en France les projets libre-échangistes, les projets protectionnistes, et nous exposerons enfin les arguments des adversaires des projets d'unions douanières.

I. *Les projets des Libre-Echangistes.* — Le projet le plus célèbre est celui de M. de Molinari ; il n'est pas moins connu en France qu'à l'étranger (1), mais il ne

(1) Cité par M. Francke. *Op. cit.*, p. 191 et 241 ; par MM. Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 109.

faudrait pas croire que cet économiste ait le premier préconisé la formation de vastes groupements douaniers.

Déjà, en 1831, MM. de la Nourais et Bères, dans leur étude sur le Zollverein allemand, s'étaient efforcés de mettre en lumière les avantages des unions douanières et décrivaient quelle devrait être la situation de l'Europe à ce point de vue. L'Espagne et le Portugal auraient formé l'*Union Péninsulaire* ; la France aurait englobé la Suisse et la Belgique pour créer l'*Union française* ; le *Zollverein* allemand aurait embrassé la Hollande ; l'*Union Autrichienne* aurait compris : l'Autriche, la Hongrie, la Bosnie, la Serbie, la Valachie, la Bulgarie et la Grèce. Le *Système Turc* aurait groupé l'Anatolie, la Turquie, la Roumélie, la Macédoine ; le *Système Norwégien* (Suède et Norwège) et le *Système Russe* complétaient le tableau (1).

Quelques années plus tard Richelot, le traducteur et le grand admirateur de List, partisan d'un protectionnisme modéré, entrevoyait la possibilité d'un Zollverein de l'Europe centrale. « Tout, écrivait-il en 1845, présage à l'Amérique du Nord et à la Russie des destinées en rapport avec les proportions gigantesques de leurs territoires, et déjà sous nos yeux l'Angleterre s'est élevée à une puissance commerciale et industrielle considérable. En face de tels colosses, nos associations euro-

(1) Voir la carte 2 à la fin de l'ouvrage de MM. La Nourais et Bères.

péennes sont chétives... Pour l'équilibre, il faudrait leur fusion en une seule dont la France et l'Allemagne seraient les deux pôles (1). »

Ce même plan devait être développé par M. de Bruck et repris par Richelot dans son ouvrage sur l'association des douanes allemandes (2).

C'est sans doute en lisant ces projets que M. de Molinari se convainquit à son tour de leur utilité, qu'il mesura toute leur importance et entreprit, en 1878, une campagne en faveur d'un Zollverein du centre de l'Europe. Il crut pouvoir triompher en gagnant à sa cause un homme d'Etat influent et se procura une lettre d'introduction auprès du chancelier allemand le prince de Bismarck (3).

Celui-ci accueillit assez froidement le projet. Il estimait qu'une union douanière n'était possible qu'entre peuples de même race, que le projet de M. de Molinari se heurtait à de très sérieuses difficultés fiscales et économiques, notamment à la péréquation des accises. Il ajoutait que les circonstances n'étaient pas favorables au libre-échange. Toutefois, pour ne pas décourager son interlocuteur, il lui déclarait qu'il examinerait son

(1) Des Associations douanières. *Journal des Economistes,* année 1845, 2e partie, p. 157.

(2) Richelot. *Op. cit.*, p. 282 et suiv.

(3) V. les détails donnés sur ce point par M. de Molinari dans une conférence au Congrès international de Budapesth. *Journal des Economistes*, année 1896, p. 161. L'Union douanière de l'Europe centrale.

projet s'il lui apportait l'adhésion d'un ministre des finances de l'un des pays devant faire partie de l'union.

M. de Molinari communiqua alors son projet à M. Léon Say, alors ministre des finances, et celui-ci voulut bien déclarer, dans une lettre du 22 septembre 1878, que si ce projet n'était pas sans inconvénients, il paraissait cependant réalisable. M. de Molinari obtint encore l'opinion favorable de M. Vissering, alors ministre des finances de la Hollande, qui avait défendu un projet d'union douanière entre la Belgique et son propre pays. Fort de ces encouragements, M. de Molinari revint à la charge auprès de M. de Bismark, mais celui-ci, après un examen plus approfondi du projet, lui répondit que ce plan ne lui paraissait pas réalisable à ce moment (1).

(1) Voir sur l'opinion de Bismarck sur les Unions douanières MM. Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, ch. 11 : Bismarck et List, p. 133 et suiv. — Suivant ces auteurs, si le prince de Bismarck s'est montré peu favorable aux projets d'union douanière avec les Etats voisins de l'Allemagne, et s'il a repoussé les avances de M. de Molinari, cela tient à ce que, en politicien qui ne s'occupe que de la réalité, il s'est toujours montré dédaigneux pour les conceptions spéculatives ; il était convaincu qu'une pareille évolution économique ne pouvait pas se réaliser du jour au lendemain et ne pouvait être obtenue que progressivement. On ne doit pas perdre de vue aussi que le chancelier de l'Empire allemand devait éviter tout ce qui pouvait éveiller la défiance des Etats voisins. S'il avait pris l'initiative de réaliser une union douanière avec les pays de l'Est ou de l'Ouest, on aurait bien vite crié à l'annexion politique en se souvenant des guerres de 1866 et 1870. Ces auteurs ajoutent que si le chancelier présidait aujourd'hui aux destinées de la Prusse avec cette même vigueur d'esprit dont il faisait preuve il y a trente ans, il se montrerait plus favorable aux projets d'unions

C'est alors que M. de Molinari résolut de saisir l'opinion publique, et fit paraître, dans le *Journal des Débats* du 24 janvier 1879, un article dans lequel il développait, avec une grande clarté, un projet d'union douanière de l'Europe centrale. Se basant sur ce que les recettes douanières brutes de la France provenaient, pour les neuf dixièmes des denrées exotiques, il déclarait que la suppression des douanes entre la France, la Belgique, la Hollande et le Danemark, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Suisse ne diminueraient pas, dans une mesure sensible, leur revenu douanier. Il rappelait les avantages du Zollverein allemand, qui seraient accrus par l'extension de l'union douanière. Plus de vexations, plus de retards causés par l'administration douanière, plus de marchés étroitement limités par des obstacles artificiels, mais un large marché de 130 millions de consommateurs permettant d'affronter avec succès la concurrence étrangère. En outre, et c'est là la caractéristique du projet, l'auteur voyait, dans la réalisation de cette union, un acheminement vers le libre-échange. D'une part, en effet, l'union resterait ouverte à toute nation qui voudrait y adhérer, tout comme une union postale ou une union monétaire ; d'autre part, le tarif de ceinture serait progressivement abaissé au point d'être transformé en un

douanières. Nous croyons que la supposition est purement gratuite en ce qui concerne la France, car Bismarck a toujours témoigné des sentiments hostiles à son égard.

tarif purement fiscal. Sans doute, il y aurait des difficultés ; une entente serait nécessaire pour l'établissement du tarif commun, mais elle n'était pas irréalisable ; l'identification des accises, la constitution d'un commission internationale pour l'application du système, pourraient aussi présenter des difficultés, mais elles n'étaient pas insurmontables.

Le mois suivant, l'auteur développait ses idées devant les membres de la Société d'économie politique (1). Combattu par M. Leroy Beaulieu qui estimait que la proposition venait « trente ans trop tard ou trente ans trop tôt », qu'elle avait peu de chances d'aboutir en présence des tendances protectionnistes qui se faisaient jour, qu'elle serait une cause de contestations et de querelles, qu'il était impossible d'unir des races différentes, et qu'enfin la péréquation des accises était une montagne infranchissable, elle trouva un bon accueil auprès des autres membres, notamment de MM. Garnier, Paul Coq, Pascal Duprat, etc. Tous d'ailleurs voyaient, dans l'union douanière de l'Europe centrale, un acheminement vers ce que M. Courtois appelait « l'union douanière universelle », c'est-à-dire le libre-échange. Le projet de M. de Molinari apparaissait comme un progrès sur l'état actuel des choses, comme un premier pas vers l'âge d'or de la liberté commerciale absolue.

(1) Réunion du 5 février 1879. *Journal des Economistes*. février 1879, et la réunion du 5 novembre 1879. *Journal des Economistes*, novembre 1879

Depuis le *Journal des Economistes* n'a cessé de plaider la cause de l'union de l'Europe centrale. En 1888, M. de Molinari, reprenant son projet, s'efforçait de démontrer que la question de l'Alsace-Lorraine ne pouvait être envisagée comme un obstacle à l'union douanière. Le moment lui paraissait bien choisi pour reprendre son projet de 1879, qui avait été commenté et discuté en Belgique par la Chambre de commerce de Verviers. Celle-ci, dans un rapport, l'approuvait pleinement. En 1885, le comte de Leusse avait fait paraître, en Allemagne, une brochure intitulée : « *Der Friede mittels des deutsch-Französischen Zollvereins*, tandis que M. Emile Worms publiait en Alsace et en France, un plaidoyer en faveur *d'une association douanière franco-allemande*. En Autriche, on discutait, en 1885, un projet d'union douanière austro-allemande et le prince de Bismarck avait été délégué comme négociateur auprès du gouvernement autrichien.

En présence de ce mouvement favorable M. de Molinari entreprit de démontrer qu'une union commerciale entre la France et l'Allemagne était le seul moyen de mettre un terme au régime de paix armée, fruit de la guerre de 1870, et également nuisible à toutes les puissances européennes. C'est seulement dans une entente pacifique que pouvait se trouver la solution de cette irritante question. Mais ces voix conciliatrices ne devaient pas être écoutées.

Sans se lasser, sans se décourager, M. de Molinari continuait sa campagne, saisissant toutes les occasions pour revenir et insister sur son projet ; en 1889, à propos du Congrès de Washington, il constatait que l'idée émise en Europe allait trouver sa réalisation aux Etats-Unis ; en 1896, délégué à un Congrès international d'agriculture, en Autriche, avec le marquis de Vogué, il développe à nouveau son projet d'une union complète des Etats de l'Europe centrale, sans trouver, d'ailleurs, aucun appui (1).

En somme, malgré ses efforts, la question n'a fait aucun pas ; nous la trouvons encore soulevée en 1900, au Congrès international du commerce et de l'industrie tenu à Paris du 23 au 29 juillet. M. Sève, délégué du « Cobden Club » et de la Chambre de commerce anglo-belge de Londres, y plaide la cause de l'union douanière en partisan convaincu du libre-échange. Il croit à la prochaine réalisation de l'union douanière Britannique, au Zollverein de la Russie avec les provinces asiatiques, au Zollverein américain, et il espère que le jour où le Zollverein européen sera à son tour organisé, il sera facile d'aboutir à une entente. « J'ai, dit-il, la conviction intime et profonde que, d'ici à quinze ans, ces groupes seront établis dans le monde, et qu'alors les libre-échangistes pourront rêver l'avénement du

(1) V. *Journal des Economistes*, novembre 1896. Article précité. Francke. *Op. cit.*, p. 220.

libre-échange parce que les grandes lois libre-échangistes de la production et de la consommation des richesses que nous avons toujours défendues règleront les rapports entre nations (1) ». Et il émettait le vœu de voir ces quatre groupements se former pour la triomphe du libre-échange.

Enfin, la Société d'économie politique, dans sa séance du 6 août 1900 (2), discutait la question des « Traités de commerce et projets d'unions douanières ». A propos de la concurrence américaine, M. de Molinari déclarait que les progrès réalisés en Amérique constituent un bienfait pour l'humanité toute entière. Le péril américain est un vain fantôme, et, alors même qu'il existerait, notre meilleur moyen de défense consisterait à abaisser nos barrières douanières. L'extension et la sécurité du marché européen seraient plus efficaces qu'un tarif protectionniste.

Ce sont, on le voit, toujours les mêmes arguments, mais l'idéal des libre-échangistes, la liberté commerciale absolue ne paraît avoir actuellement aucune chance d'avenir. Leur optimisme n'a convaincu personne et les nations de l'ancien et du nouveau continent persistent à suivre une politique de protection.

II. *Les projets d'union douanière des protectionnistes.*

(1) V. Hayem et Schloss. *Pubblication des discussions, travaux et résolutions du Congrès international du commerce et de l'industrie.* Paris, 1900, p. 116 et suiv.

(2) *Journal des Economistes*, août 1900.

— Ces projets paraissent mieux répondre aux besoins modernes, et déjà en 1845 Richelot avait ébauché un plan d'union douanière de l'Europe centrale dans le but de protéger au point de vue économique, les Etats contractants.

L'idée a été plusieurs fois reprise depuis (1). Nous devons notamment signaler les efforts faits par le comte de Leusse pour atteindre ce but. Nous avons déjà mentionné la brochure : *La Paix par l'union douanière franco-allemande* (2), où il proposait, en 1888, de trancher le conflit franco-allemand en englobant les deux nations dans une union douanière. Plus tard, l'auteur reprenait son projet et le développait proposant « la formation d'un syndicat européen sur le terrain économique » (3).

La concurrence américaine commençait alors à se faire sentir et à menacer l'agriculture des Etats de l'Europe centrale. Aussi l'auteur se plaçait plus particulièrement au point de vue agricole, ajoutant que l'union

(1) Plusieurs économistes étrangers ont publié en France des projets ; citons M. Richard de Kaulman, auteur d'une excellente brochure parue chez Guillaumin, en 1880, sous le titre : *L'Association douanière de l'Europe centrale*, et M. Perz, député autrichien, auteur de plusieurs articles en faveur d'une union douanière, parus dans la *Revue d'économie politique* V. fascicule février 1892, p. 121 et suiv. Nous retrouvons ces économistes en parlant des projets en Allemagne et en Autriche.

(2) Brochure 32 pages. Strasbourg, 1888. Bussénius, édit,

(3) Comte P. de Leusse. L'Union douanière européenne. *Revue d'économie politique*, année 1890. p. 393 et suiv.

pourait être ultérieurement étendue aux produits des industries les plus menacées.

Le point de départ de cette union douanière devait être l'union franco-allemande dont la politique économique s'imposerait bientôt à la Belgique, la Suisse, la Hollande, l'Autriche, peut-être même l'Italie. On établirait à Francfort pour administrer ce vaste territoire douanier, un bureau international qui, ainsi placé au centre même de l'union douanière, serait chargé de trancher toutes les difficultés qui se présenteraient. Ce bureau international se composerait d'un certain nombre de représentants délégués par chacune des puissances membres de ce Zollverein de l'Europe centrale. Ce bureau serait chargé de fixer la taxe applicable aux produits importés dans le territoire de l'union, et cette taxe serait une sorte de droit compensateur, variable, destiné à établir une égalité complète entre les pays neufs jouissant des conditions de production plus avantageuses et les Etats européens moins favorisés. Grâce à cette barrière protectrice les barrières douanières séparant les Etats membres de l'union pourraient être abaissées sans porter atteinte à leur prospérité économique.

Le projet n'était pas mal conçu. C'est avec raison que le comte de Leusse s'était préoccupé avant tout de l'agriculture, car c'était elle qui était alors le plus menacée par la concurrence des pays d'outre-mer. C'est avec raison, qu'il estimait que la ruine de l'agricul-

ture entraînerait celle des autres branches de la production.

Comment admettre que les industriels et les citadins puissent vivre uniquement avec les céréales, et les viandes salées de l'Amérique, les vins de Californie ? Où trouveraient-ils le moyen de payer leurs achats le jour où les agriculteurs ayant abandonné les campagnes cesseraient de venir acheter dans les villes les produits manufacturés ? Le développement de l'agriculture doit être parallèle à celui-ci de l'industrie et sur ce point le cri d'alarme du comte de Leusse était fondé. Il est vrai que depuis cette époque le péril industriel américain est venu se joindre au péril agricole et aujourd'hui ce plan paraîtrait incomplet.

Le projet du comte de Leusse venait à son heure et par ses mérites, notamment par sa précision, son originalité il provoqua une émulation profonde dans le monde de la science. La question de l'union douanière fut étudiée dans les milieux universitaires et le plan du comte de Leusse fut commenté dans plusieurs brochures. Nous ne saurions passer sous silence celle de M. E. Worms(1), qui avait déjà traité la question des unions douanières dans son étude sur le Zollverein allemand.

L'auteur rendait hommage aux préoccupations hu-

(1) E. Worms. *Une Association douanière franco-allemande avec restitution de l'Alsace-Lorraine.* Brochure, 31 p. Paris, Dentu, édit. 1888.

manitaires et patriotiques du comte de Leusse et approuvait son projet.

Il lui reprochait toutefois un protectionnisme excessif. « Lorsqu'il s'agit, dit-il, de tenir tête à l'ennemi extra-européen et de rassurer non seulement le producteur, mais encore le consommateur des pays coalisés, on voit reparaître avec les droits de douane, avec l'échelle mobile, avec la taxe de la viande et du pain, des armes rouillées empruntées à un arsenal que l'on voudrait croire préhistorique (1). » Toutefois il reconnaissait lui-même un peu plus loin, que ce protectionnisme se justifiait dans une large mesure, car il s'agissait en somme de résister à la concurrence étrangère, et il se félicitait du triomphe du libre-échange à l'intérieur de l'association. « Là encore, dit-il, c'est en préparant la guerre et même en la faisant qu'on arriverait en fin de compte à la paix (2). »

Seulement, M. Worms ne croyait à la possibilité de cette union et ne l'admettait que tout autant que le bureau international serait établi non pas à Francfort, mais à Strasbourg redevenu français avec l'Alsace et la Lorraine. C'est ainsi que la pomme de discorde serait devenue l'instrument d'une réconciliation sincère, mais sur ce terrain les économistes français ne devaient trouver aucun écho en Allemagne. L'union douanière

(1) Worms. *Op. cit.*, p. 27.
(2) Worms. *Op, cit.*, p. 28.

n'était pas aux yeux des économistes allemands une compensation suffisante.

C'est encore à la même époque que parut une brochure anonyme, conçue dans le même esprit sous le titre : « *L'alliance franco-allemande par un Alsacien* (1). » L'auteur insistait longuement sur la communauté d'intérêts qui rapprochaient les pays au point de vue politique comme au point de vue économique. L'union douanière leur permettrait de profiter réciproquement de leurs qualités réciproques, et ainsi se réaliserait le mot de Bismarck :

« Lorsque la France et l'Allemagne seront amies elles seront maîtresses du monde. »

Dans la presse de cette epoque, dans les discours prononcés par les hommes politiques, notamment dans un discours de M. Siegfried (2), à l'*association de prévoyance des Alsaciens-Lorrains*, on retrouve l'écho de ces appels pressants en vue d'une alliance et d'une union douanière franco-allemande. Ce fut en vain, et nous pouvons le regretter encore aujourd'hui, car nous ne souffririons pas des lourdes charges de la paix armée si cet accord avait pu se faire.

Tandis que ce mouvement se développait en faveur des unions douanières, celles-ci trouvaient aussi des

(1) Nancy, 1888. Berger-Levrault, édit. L'auteur est, croyons-nous, M. Lalance.

(2) V. *L'Alliance franco-allemande*, par un Alsacien. Annexe 7, p. 55 et suiv.

adversaires, dont nous devons exposer leurs arguments.

III. *Les adversaires de l'union douanière.* — Ils se recrutent dans les rangs des protectionnistes et soutiennent que l'union douanière de l'Europe centrale pourrait ruiner l'agriculture et l'industrie de la France. Tandis, en effet, que les protectionnistes modérés voyaient surtout dans les unions douanières les avantages résultant de l'extension du marché intérieur, les intransigeants redoutaient que leur pays ne vit péricliter son agriculture et son industrie au profit des autres membres de l'union.

Ces idées ont été développées en 1889, par M. Chardon (1), qui ne voit dans l'union douanière de l'Europe centrale, qu'un beau rêve humanitaire. Il conteste l'efficacité de l'union douanière comme « moyen préventif contre la guerre « et comme moyen de protection des industries de l'Europe contre la concurrence de l'Angleterre et de l'Amérique (2). » Il fait des réserves au point de vue de l'accroissement de consommation résultant de l'union douanière. Cet accroissement ne peut, à son avis, se produire que lorsque les deux pays ont des industries différentes, mais alors, ajoute-t-il, les droits seraient nuls et l'union douanière existerait de fait. Si, au contraire, les industries sont

(1) Chardon. *A propos d'une union douanière des Etats du centre de l'Europe.* Paris. Guillaumin, 1889.

(2) Chardon. *Op. cit.*, p. 4.

similaires, ce qui est le cas de l'Europe centrale, il y aura lutte et le plus fort écrasera le plus faible. Aux arguments tirés de la prospérité de l'Allemagne, grâce au Zollverein, il répond que si certains industriels allemands ont été ruinés, c'était au profit d'autres industriels allemands, tandis que si les industriels français sont ruinés dans le Zollverein de l'Europe centrale, ce sera une perte pour la nation française, un gain pour ses rivales. La question se résout donc, à savoir si, pour réagir contre la concurrence d'outre-mer, on ne va pas se livrer sans défense, à la concurrence du voisin. Comparant alors les industries de l'Europe centrale, en tenant compte du poids et de la valeur des exportations et importations (1), il conclue que l'agriculture et l'industrie française pourraient bien être « les parties perdantes dans le contrat. » Les industriels allemands, dont la supériorité est certaine dans la fabrication des produits bon marché, destinés à la masse des consommateurs, profiteront davantage de l'union que les industriels français, dont les produits plus fins, destinés à la classe aisée des consommateurs, ne trouveront pas plus d'acheteurs.

Ces mêmes conclusions étaient formulées l'année suivante par M. Jules Domergue qui n'a cessé depuis

(1) Voir les tableaux Chardon. *Op. cit.*, p. 10 ot 13 ; mais ces statistiques sont trop imparfaites pour qu'on puisse en tirer une conclusion formelle, ainsi que le reconnaît lui-même l'auteur.

(2) J. Domergue. *La Révolution économique et l'échéance de 1892.* Paris, 1890. — V. aussi

de combattre le principe de l'union douanière dans *la Réforme économique*. Il ajoutait, que le conflit de 1870 rendait en outre tout rapprochement impossible (1). Depuis cette époque, l'essor industriel et commercial de l'Allemagne a fourni aux adversaires de l'union douanière de nouveaux arguments. En 1896, M. Schwob, dans un ouvrage très documenté, signalait le *Danger allemand* (2). Après avoir montré l'expansion commerciale de l'Allemagne en Angleterre, dans l'Amérique du Sud, dans l'Europe centrale et occidentale, il indiquait, dans une brève conclusion, les mesures que les industriels français pouvaient prendre pour lutter avec succès contre cette concurrence. Parmi ces mesures il indique l'union douanière, mais il ne s'agit plus d'une union de l'Europe centrale englobant l'Allemagne. Il s'agit, au contraire, d'une union destinée à faire front à l'*Invincible allemand*, et nous voyons revivre ici le projet élaboré par Faucher et repris par M. Leroy-Beaulieu, destiné à assembler dans un même système douanier les pays de l'Europe occidentale.

(1) Nous laissons de côté la question de l'Alsace-Lorraine, qui touche plus au domaine de la politique internationale que de l'économie politique. Il nous suffit de constater que tant qu'elle ne sera pas tranchée pacifiquement, il y aura là un obstacle sérieux aux projets d'unions douanières. V. sur ce point Novicow. *La Fédération de l'Europe*, p. 91 et suiv., et son article : L'Alsace-Lorraine et la paix. *La Revue*, 1er et 15 mai 1903. — V. aussi Nystrom. L'Alsace-Lorraine. Paris, 1903.

(2) M. Schwob. *Le Danger allemand*, étude sur le développement industriel et commercial de l'Allemagne. Paris, 1896, p. 243 et suiu.

Enfin cette année même, M. Domergue, reprenant dans la *Réforme économique* les arguments qu'il avait développés autrefois, déclare que des arguments nouveaux pouvaient être invoqués pour combattre la conception du Zollverein. Et il fait allusion aux cartels allemands. « Est-il téméraire de penser, dit-il, que la Triplice puisse, à un moment donné n'être plus seulement une alliance politique mais économique, et que la constitution de cartels austro-italo-allemands transforment l'Europe centrale en une sorte de forteresse économique puissamment armée pour battre en brèche chacune des nations qui l'entourent ? ». Il y a là évidemment une menace sérieuse, d'autant plus que la clause de la nation favorisée ne nous permettrait pas d'entrer dans un tel Zollverein, et qu'au cas d'une union imparfaite l'Allemagne saurait éluder l'article 11 du traité de Francfort comme elle l'a fait en 1892.

Il y a, donc à notre avis une part de vérité dans les critiques des protectionnistes et la question d'un Zollverein de l'Europe centrale envisagée au point de vue français apparaît encore plus complexe aujourd'hui que par le passé. Si, en effet, au point de vue politique, la tension s'est atténuée dans les rapports franco-allemands, la question de l'Alsace-Lorraine subsiste toujours, et ne paraît pas près d'être solutionnée si on tient compte de cette parole de Bismarck qui traduit le sentiment allemand :

(1) La Question du Zollverein européen. *Réforme économique*' 15 mars 1903.

« Nous sommes disposés à faire tout ce qu'il est en notre pouvoir de faire pour que le peuple français puisse oublier le passé. La France peut compter sur notre secours et notre appui pour tous ses efforts sauf pour ceux qui seraient destinés à rétablir les anciennes frontières du Rhin (1) ». Ainsi, aux yeux des Allemands : « Il n'y a pas de question d'Alsace-Lorraine ; l'Empire allemand n'a pas violé le droit, et rien ne saurait obliger l'Allemagne à donner des compensations à la France. » Aux yeux des Français, la question subsiste pleine et entière.

En outre, au point de vue purement économique, il est incontestable que l'Allemagne est devenue une voisine et une rivale dangereuse. Il semble donc que plutôt que de songer à une union douanière de l'Europe centrale qui ne serait certainement pas facilitée par l'élévation des nouveaux tarifs douaniers, par l'épanouissement et la puissance des cartels, il faudrait songer, d'une part, à se préserver contre la formation d'une union douanière de la Triple alliance, et, d'autre part, essayer d'aboutir à une entente douanière portant seulement

(1) V. V. Egner et Schuemacher, ch. 32 : Stellung des Zollbundes zu Frankreich. Voici quelle est la conclusion de ces auteurs : « Nous sommes encore bien éloignés d'une entente économique parfaite entre la France et l'Allemagne, Cependant la situation politique des deux pays s'est tellement améliorée que ce but pourrait être atteint après une période de transition réalisée au moyen de traités de commerce plus favorables. » Aussi, malgre leur optimisme, ces auteurs ne croient pas à la possibilité actuelle d'une association douanière franco-allemande.

sur quelques produits déterminés. Il ne s'agirait plus que de conventions douanières spéciales, limitées à un article déterminé, pour lequel il ne serait pas impossible de concilier les divers intérêts des puissances de l'Europe centrale. Nous aurons à revenir sur ce point, nous nous bornons à constater pour le moment qu'une union plus complète ne compterait pas de nombreux partisans en France, et qu'elle paraît difficilement réalisable.

Section II

LES PROJETS EN ALLEMAGNE

L'Allemagne est de tous les pays de l'Europe celui où la question des unions douanières a été le plus fréquemment discutée et avec le plus de faveur. C'est tout d'abord parce qu'elle a vu se former sur son territoire cette merveilleuse organisation douanière, qui a été en quelque sorte le point de départ de l'unité nationale ; c'est aussi parce que les questions de politique économique ont été étudiées par les économistes et les hommes d'Etat allemands avec plus de profondeur et plus de science que partout ailleurs ; c'est enfin parce que l'Allemagne jouerait un rôle décisif dans une union douanière de l'Europe centrale à raison de sa situation. Placée au cœur de l'ancien continent, elle constituerait le noyau (*der Kern*) de l'association ; à raison de sa puissance politique, militaire, économique, elle serait

appelée à en prendre la direction, comme autrefois elle présidait aux destinées du Zollverein.

A côté de ces causes générales, il y a des causes spéciales qui font que la question d'une union douanière de l'Europe centrale présente aujourd'hui une très grande importance pour l'Allemagne. Par suite de son essor économique extraordinaire, l'Allemagne est devenue aujourd'hui un pays presque exclusivement industriel. Tandis qu'au début du XIX^e^ siècle, les trois quarts de sa population vivaient de l'agriculture, les agriculteurs ne représentent plus guère aujourd'hui qu'un tiers des habitants. Les richesses métallurgiques du pays, quoique très abondantes, ne suffisent plus à ses besoins et le chiffre des importations des matières premières augmente chaque année. Il en résulte que l'Allemagne sent de plus en plus le besoin de marchés assurés à l'étranger car elle est obligée, par suite des modifications survenues dans sa vie économique, d'exporter des quantités toujours plus considérables de produits manufacturés. Or, l'Allemagne n'a pas un empire colonial qu'elle puisse réserver à ses exportations comme l'Angleterre ou la France. Elle voit, sous l'influence toujours croissante du mouvement impérialiste, ses débouchés de plus en plus menacés. Sa situation pourrait donc devenir critique et il y a là une menace que ses économistes ont signalée. « Notre existence sera menacée, écrit Schmoller, si nous ne devenons pas puissants sur mer, si nous ne parvenons pas à

maintenir nos voies d'approvisionnements constamment ouvertes, si nous ne pouvons agir par la force sur les Etats dont nous importons le grain. » De son côté, M. Francke déclare : « Notre économie domestique toute entière serait compromise si l'exportation de nos produits fabriqués devenait impossible ; nous ne pourrions plus procurer du travail à la masse du peuple, et l'Empire allemand se verrait rayé du rang des grandes puissances (1) ».

Ainsi s'expliquent les efforts faits par l'Allemagne, pour acquérir un domaine colonial, le mot de l'Empereur Guillaume II : « L'avenir de l'Allemagne est sur la mer » ; ainsi s'explique cette politique d'expansion, cette *Weltpolitik* tendant à faire de l'Allemagne une puissance universelle (*Weltmacht*). Ce sont ces mêmes préoccupations qui ont contribué à l'épanouissement des idées pangermanistes elles-mêmes et le docteur Hasse, député de Leipzig au Reichtag, et président de l' « *Alldeutscher Verband* », s'est posé dans sa brochure : « *La Politique allemande Universelle* » en chaleureux défenseur des projets d'unions douanières (2). « Le Zollverein, dit-il, a supprimé les obstacles qui gênaient

(1) Comp. Maurice Lair. *L'Impérialisme allemand.* Paris, 1902. Passim et surtout ch. V.

(2) Dr E. Hasse. *Deutsche Weltpolitik.* Munich, 1897. — Voir sur le rapide développement des idées pangermaniques depuis 1892, A. Cheradame. *L'Europe et la question d'Autriche au seuil du XXe siècle,* notamment ch. V : Le mouvement pangermaniste dans l'Empire allemand.

le commerce et l'industrie ; il est la cause première du succès de ces dernières années. L'expérience a établi que la voie était bonne. Il faut donc reprendre l'idée de l'économiste List, c'est-à-dire étendre le Zollverein à toute l'Europe centrale. Une immense étendue du continent serait ainsi assurée au commerce allemand et sa puissance de rayonnement extérieur s'accroîtrait dans des proportions énormes ».

On voit donc toute l'importance de la question au point de vue allemand. L'union douanière apparaît comme une nécessité, afin d'assurer des débouchés à l'industrie allemande ; englobant les régions agricoles de l'Autriche, elle permettrait à l'Allemagne d'échapper à la dépendance de la Russie et de l'Amérique et de protéger plus efficacement ses intérêts. Enfin, au point de vue politique, l'union douanière apparaît comme un moyen pour accroître la puissance politique, comme un acheminement vers ce rêve ambitieux d'une *plus grande Allemagne* qui embrasserait tous les peuples de langue germanique, notamment les Hollandais, et une partie des Autrichiens.

Inspirés par les paroles du poète Arndt: « Toute terre où résonne la langue allemande est allemande », les pangermanistes qui se recrutent dans les classes les plus élevées et les plus instruites de la société (1) poursui-

(1) Ainsi, l'Union pangermanique compte parmi ses membres des personnalités telles que le recteur de l'Université de Leipzig, le conseiller privé Wislicenus, le Docteur K. Peters, commissaire de l'Empire, le Docteur Hasse, député de Leipzig, plus tard président

vent avec énergie et persévérance ce rêve ambitieux, et voient dans l'union douanière un excellent moyen pour atteindre leur but. Ces idées ont été répandues dans de nombreuses brochures ; quelques-unes développent des plans utopiques, notamment celle parue en en 1892 et en 1895, sous les titres : *Ein deutsches Weltreich*, et *Germania triumphans* (1).

Ce mouvement très remarquable a sa cause première dans le besoin de débouchés, conséquence de l'essor économique de l'Allemagne, et méritait d'être noté, car il constitue avec les tendances impérialistes un puissance stimulant en faveur des unions douanières.

Après avoir montré l'importance que la question présente actuellement de l'autre côté du Rhin, nous devons jeter un coup d'œil en arrière et indiquer les principales manifestations qui se sont produites en faveur des unions douanières, au cours de ce siècle. Nous ne reviendrons pas sur l'histoire du Zollverein, et sur le rôle de Frédéric List ; constatons seulement que l'on trouve déjà dans son célèbre ouvrage : *Système national d'économie politique* des considérations intéressantes sur la nécessité d'un achèvement du Zollverein

de l'Union. — Des historiens éminents, tels que Mommsen, de Treitschke n'ont pas craint de se rallier à cette conception.

(1) *Germania Triumphans.* Rückblick auf die weltgeschichtlichen Ereignisse der Jahre 1900-1915, von einem Grössdeutschen. Berlin, 1895.

(2) V. Traduction Richelot, p, 525 et suiv.

qui devrait à son avis englober la Hollande. A dater de cette époque, on trouve quelques manifestations en faveur d'une extension du Zollverein allemand, en 1859, au « Congrès des économistes allemands » (1). le comte de Festemberg Packisch affirme que l'union des intérêts communs doit être la base des unions politiques, et il ajoute : « Comment pouvons-nous espérer que les autres peuples prennent notre défense, si nous entravons leurs relations commerciales avec nous par des frontières douanières ! ». En 1863, R. Dietz se rejouit du succès du Zollverein et préconise quelques modifications de nature à faciliter la réunion de l'Autriche à l'union douanière allemande.—Mais c'estsurtout dans les vingt dernières années du XIX^e^ siècle que la question est à l'ordre du jour. En 1879, M. Bergmann (2), publie à Strasbourg, un plan d'union douanière conçu sur les mêmes bases que celui de M. de Molinari. L'année suivante M. Richard de Kaufman dans une brochure d'une grande valeur théorique, et empreinte d'un protectionnisme modéré préconise l'union douanière de trois grands Etats de l'Europe centrale la France, l'Allemagne l'Autriche avec trois Etats moins importants la Belgique, la Hollande et la Suisse. Grâce à cette combinaison, il espère obtenir un équilibre économique qui

(1) V Egner et Schuemacher, ch. X : Deutsche Stimmen über eine mitteleuropaische Zollunion, p. 128. *Op. cit.*

(2) Bergmann. *Die Zollsystem Frage vor dem Reichstage*. 1879.

garantira l'intégrité de chaque puissance, tandis qu'un tarif élevé les protégera contre la concurrence étrangère. On ne peut guère reprocher à l'auteur qu'un peu trop d'optimisme, quand il s'efforce de démontrer que les obstacles auxquels se heurtent les unions douanières parfaites pourraient être aisément surmontés. On croit aisément à la réalisation de ce que l'on désire, et à ce moment les projets d'unions douanières de l'Europe centrale trouvaient de nombreux partisans. La concurrence russe et américaine commençait à se faire sentir, et on sentait le besoin de se défendre. Les grands propriétaires fonciers allemands, les plus menacés, envoyèrent dans ce but des délégués au Congrès international de l'agriculture tenu à Budapest, en 1885. A ce Congrès fut votée une résolution en faveur d'un système de traités de commerce comme période de transition, en attendant la réalisation d'un union douanière. Le but de cette organisation devait être d'assurer la sécurité des Etats de l'Europe centrale en élevant les droits de douane vis-à-vis des Etats exclus de l'union, tandis que des concessions réciproques seraient consenties par les Etats associés (1). D'autres auteurs se plaçaient à un point de vue plus général, notamment M. L. Brentano (2) dans un discours à la Société d'économie politique de Strasbourg (séance du 20 octo-

(1) Franke. *Op. cit.*, p. 192.

(2) Lujo Brentano. Uber eine zufkünftige Handelspolitik des deutschen Reichs. *Jahrbuch de Schmoller*, année 1895, 1ᵉ article.

bre 1884). Il établissait que les progrès industriels de l'Allemagne l'obligeait à rechercher de nouveaux débouchés, tandis que la protection de l'agriculture nécessitait un tarif douanier élevé. Pour solutionner ce difficile problème, on pouvait préconiser l'expansion coloniale, mais un Empire colonial ne se crée pas en jour, C'est une œuvre de longue haleine nécessitant des efforts continus. Un autre remède lui paraissait, d'ailleurs, plus efficace : l'élargissement du marché intérieur, au moyen d'une union douanière englobant l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et les Etats chrétiens des Balkans. Déjà, dans un cours d'économie politique professé à Breslau, M. Brentano avait émis cette idée, et l'avait développée dans un discours prononcé à Vienne, en 1882. Il avait gagné à sa cause, un certain nombre de députés autrichiens, et en 1885, on s'occupait sérieusement de la réalisation de l'union austro-allemande. Une enquête ouverte à ce sujet par la Chambre de commerce de Troppau fit connaitre l'opinion de 43 chambres autrichiennes, 31 allemandes et 3 hongroises. Quelques unes se prononçaient en faveur d'une union parfaite, notamment celles de Botzen, Klagenfurt, Nuremberg ; d'autres repoussaiant toute tentative de ce genre, mais la grande majorité préconisait un rapprochement douanier.

En 1890, on trouve de nouveaux projets dans l'air, mais tandis que la conception de l'union douanière de l'Europe centrale embrassait jusque-là, la France, la

Belgique, la Hollande et la Suisse, on ne se préoccupe plus alors que de doubler la Triple alliance politique, d'une triple alliance économique. « Lorsqu'on parcourt la littérature quotidienne de cette époque, écrit M. Francke, on est étonné de voir avec quelle conviction et quelle sincérité on croyait alors nécessaire de renforcer l'union politique réalisée par la Triple alliance au moyen d'une étroite entente économique destinée à assurer la prospérité des pays associés, et à les protéger contre les menaces de l'étranger (1) ». Parmi les brochures écrites dans ce but, citons l'ouvrage anonyme : *Die Zukunft der Völker Europas* (2). L'auteur demandait la cessation des guerres douanières entre les puissances de la Triple alliance et déclarait que ce but ne pouvait être atteint que par la suppression des frontières douanières communes et l'établissement d'un tarif protecteur vis-à-vis des autres pays. Nous avons vu que les traités de commerce de 1892, auxquels aboutit ce mouvement, ne réalisaient que bien imparfaitement ce but. En 1894, au moment du vote du traité de commerce entre l'Allemagne et la Russie, quelques allusions furent faites au Reichstag, à l'union douanière de l'Europe centrale, mais, depuis, le Parlement allemand s'est peu occupé de la question. On pourrait bien citer les déclarations qui furent faites, en 1897, en

(1) Francke. *Op. cit.*, p. 198.

(2) Brochure traduite en français par Lalance. *L'Avenir des peuples de l'Europe centrale.* Paris, 1890.

faveur de cette union douanière, par le député conservateur, le comte Kanitz, et par le député national libéral le docteur Hammacher, mais deux ans plus tard, à la séance du 11 février 1899, le comte Kanitz, modifiant sa manière de voir, déclarait que les projets d'union douanière lui paraissaient irréalisables...

Nous devons maintenant, pour donner une idée plus exacte et plus complète de l'opinion allemande, rechercher comment les diverses branches de la production apprécient en Allemagne les projets d'unions douanières. Nous ne pouvons certainement pas nous placer au point de vue de chaque industrie ni au point de vue des diverses branches de l'agriculture, mais nous essayerons du moins d'indiquer l'opinion qui paraît l'emporter chez les agrariens, les industriels, et les commerçants (1).

En ce qui concerne tout d'abord les agrariens, il semble bien que les projets d'unions douanières n'ont pas trouvé beaucoup d'appui auprès de l'importante ligue des agriculteurs (Bund der Landwirte).

Si les agrariens ne redoutent pas une union douanière avec l'Autriche, qui tend à devenir de plus en plus un pays industriel, ils se montrent hostiles à une union avec la Hongrie, dont la production agricole est

(1) Comp, Francke. *Op. cit.*, § V : Die Hasltung Deutschlands zu den Zollunions-plänen in neuester Zeit. — Egner et Schuemacher, ch. XIII : Die Stellung der einzelnen deutschen Erwerbszweige und der Regierung zur Union.

prépondérante. Il est vrai que la Hongrie est actuellement dans une phase de transition : elle voit son industrie se développer, et on peut dire qu'elle sera bientôt un Etat à la fois industriel et agricole. Cette transformation pourrait calmer les craintes des agrariens, mais les viticulteurs du sud et de l'ouest de l'Allemagne resteront toujours hostiles à une union douanière avec la Hongrie.

En ce qui concerne une union avec la Hollande ou la Suisse, elle paraîtrait moins dangereuse aux agrariens, car ces pays importent des céréales d'Allemagne plus qu'ils n'en exportent, mais les agrariens paraissent les redouter au point de vue de l'élève du bétail.

En somme les agrariens demandent avant tout des droits de douane protecteurs qui les garantissent contre les importations des pays voisins, et ils n'admettraient qu'une union douanière plus étendue qui, respectant le tarif douanier, en établirait un nouveau, plus protecteur encore, dirigé contre les exportations d'outremer. Ils n'envisagent que leur intérêt particulier et ne se préoccupent guère de rechercher si leurs exigences ne pourraient pas ruiner l'industrie florissante de l'Allemagne en la privant de ses débouchés.

En ce qui concerne l'industrie allemande, les avantages d'une union douanière de l'Europe centrale paraissent plus réels par cela même que l'industrie est florissante et a besoin de débouchés. Cependant les industriels eux-mêmes sont divisés. Tous, assurément,

apprendraient avec joie la suppression des droits de douane établis par les pays voisins, mais il en est qui se demandent si, d'un autre côté, la suppression du tarif allemend ne permettra pas aux entreprises industrielles des pays voisins de se développer, et de concurrencer l'industrie allemande.

Il y a certainement des industriels qui, confiants dans la situation, le climat, la richesse en matières premières de leurs pays, dans la perfection des méthodes et la capacité technique des ouvriers repoussent ces craintes, mais il n'y a pas moins certaines hésitations. C'est ce que prouvent les compte-rendus des réunions des associations industrielles qui ont traité la question.

Ainsi le syndicat des fabricants de chocolat, dans son assemblée annuelle tenue en octobre 1899, s'est prononcé contre une union douanière avec la Hollande et la Suisse, et a décidé « qu'il convenait de faire connaître aux autorités compétentes les inconvénients que présenterait une telle union ».

L'*Union des industriels et commerçants berlinois*, s'est livrée à une enquête sur cette question, et bien qu'elle n'ait pas été très complète, on peut en dégager cette impression: Les industriels et les commerçants de Berlin sont restés assez hostiles aux projets d'Union de la Hollande et de la Suisse et doutent fort de son succès.

Mais la manifestation la plus importante au sujet des plans d'unions douanières de l'Europe centrale émane du

Bund der Industriellen. Dans l'assemblée générale qui fut tenue à Berlin, le 11 octobre 1900 et les jours suivants M. Von Dreyse, membre de la commission économique traita longuement la question (1). Son discours fut un chaleureux plaidoyer en faveur de l'union douanière de l'Europe centrale. Il remontait aux traités de 1892, qu'on avait accueillis avec joie, parce qu'ils devaient assurer la stabilité des relations commerciales avec les autres pays, pendant une longue période de temps. Mais leur échéance n'est plus loin et les agrariens s'opposeront dans la mesure de leurs forces à leur renouvellement. En outre, il y a lieu de tenir compte des sentiments commerciaux hostiles des pays étrangers. Tandis que l'Allemagne faisait bénéficier les Etats-Unis des avantages des traités, ceux-ci répondaient par leurs tarifs différentiels et leurs droits compensateurs sur le sucre. L'Angleterre, de son côté, pour satisfaire aux aspirations de l'impérialisme économique, dénonçait le traité de commerce qui la liait à l'Allemagne, parcequ'il contenait la clause de la nation la plus favorisée. En présence de cette politique douanière hostile des grandes puissances étrangères, de cette tendance à monopoliser le commerce extérieur, le rapporteur estimait qu'il serait préférable de substituer à l'ancien système, des traités de commerce une union douanière de l'Europe centrale. Ce groupement n'aurait pas seulement

(1) Ce rapport est reproduit dans l'ouvrage de MM. Egner et Schuemacher, p. 143-147, et résumé par M Francke, p. 252.

l'avantage de faire front à la Fédération britannique ou américaine, au cas où elles se formeraient ; il permettrait aussi aux pays coalisés commercialement de traiter avec avantage en ce qui concerne les pays européens restés hors de l'union. Sans doute, un tel groupement suppose des concessions de la part des Etats contractants, mais ces sacrifices sont largement compensés par les avantages ; il faut aussi vaincre des obstacles sérieux, mais on peut les surmonter, quand la nécessité le commande. Un père de famille prudent bâtit à l'avance et il n'est pas douteux qu'il y aurait beaucoup plus d'avantages à réaliser spontanément l'union douanière en 1903, plutôt que d'attendre d'y être contraint par la pression des circonstances.

Le rapporteur examinait enfin quels seraient les pays que l'on pourrait comprendre dans cette union douanière. Il ne doutait pas que la Hollande fut disposée à y entrer et même il ajoutait qu'elle était prête à faire des sacrifices pour atteindre ce but.

La Belgique suivrait naturellement la Hollande, car si Anvers restait à l'écart de l'union, le trafic maritime de ce port cesserait bientôt de progresser. La Suisse aurait aussi un très grand intérêt à faire partie de l'association qui lui ouvrirait des débouchés sur la mer. L'accession de l'Autriche paraissait au rapporteur très désirable, mais il la croyait plus douteuse. Il espérait cependant qu'elle se réaliserait plus tard ; l'Allemagne

devenue plus puissante au point de vue commercial, pourrait conclure avec l'Angleterre et l'Amérique des traités avantageux ; les hésitations de l'Autriche cesseraient alors ; elle accéderait à l'union douanière de l'Europe centrale qui pourrait alors lutter avec succès contre la plus Grande-Bretagne ou la Fédération américaine.

Le secrétaire général de l'Union des industriels, le docteur Wendlandt, prit la parole pour approuver ce projet, dans lequel il voyait un idéal qui se réaliserait un jour. Il proposait de l'appuyer par un vœu « tendant à prier le gouvernement de se livrer à une étude approfondie de ce plan que l'Union des industriels se faisait un honneur d'avoir discuté quatre ou cinq ans peut-être avant sa mise en pratique ».

Le représentant du gouvernement, le conseiller Lusensky, considérait au contraire ce projet comme une utopie. A son avis la plus grande réserve s'imposait au gouvernement allemand en cette matière, car, on verrait dans les efforts faits pour réaliser une union douanière avec de petits Etats voisins, le désir de les annexer, et on ne manquerait pas de lui reprocher de chercher à s'étendre aux dépens de l'Europe.

Le conseiller du commerce Goldberger, président de « l'Union centrale des associations commerciales et industrielles de Berlin, » estimait aussi que le projet n'était pas suffisamment mûri pour qu'on put recommander au gouvernement d'essayer de le mettre en

pratique. Une enquête lui paraissait nécessaire pour connaître l'opinion des différentes branches de l'industrie allemande sur ce projet d'union douanière.

Après avoir entendu ces objections, « l'Union des industriels » se rallia à une résolution peu compromettante : elle remerciait l'auteur du projet de ses explications, et chargeait sa commission de ne pas perdre de vue cette question.

En ce qui concerne le commerce, les projets d'unions douanières n'ont pas non plus trouvé un très grand crédit en Allemagne, dans ces dernières années. Les commerçants sont, il est vrai, des partisans du libre-échange, et ils devraient voir dans l'union douanière un progrès, mais il est possible que les nombreuses tentatives avortées aient fait naître le doute dans leurs esprits.

En 1897, un professeur, M. Powers, entreprit une enquête afin de connaître l'opinion de quelques personnalités du monde commercial sur cette question. Il obtint un certain nombre de réponses émanant surtout des secrétaires des Chambres de commerce et ces réponses étaient peu favorables aux projets d'unions douanières dans lesquels les uns voyaient une utopie, les autres un idéal difficilement réalisable (1).

(1) On peut citer cependant une résolution prise le 12 mai 1903 par la Chambre de commerce de Stuttgart, tendant à ce que « la prochaine négociation des traités de commerce soit précédée d'une entente commune des pays de la Triple-Alliance en ce qui concerne leurs intérêts industriels et commerciaux vis-à-vis des autres pays du monde. »

Il n'est pas douteux, enfin, que les simples consommateurs doivent être favorables au libre-échange, et par conséquent aux projets d'unions douanières, s'il est vrai que la liberté commerciale assure la vie à bon marché ; mais cette classe sociale qui ne comprend guère que les fonctionnaires et les rentiers, exerce peu d'influence sur la politique commerciale d'un pays.

Parmi les réunions politiques récentes, il n'y en a a guère qu'une où la question de l'union douanière de l'Europe centrale ait été discutée ; il s'agit de l'assemblée tenue à Mayence, le 7 juin 1900, par l'Union pangermanique (*Alldeutsche Verband*). Encore s'est-on contenté d'un vœu en faveur d'une union douanière austro-allemande, comme moyen d'assurer le maintien et le développement des idées pangermanistes en Autriche. Nous avons déjà dit un mot du rôle joué par ce puissant parti politique dans la question de l'union douanière de l'Europe centrale ; nous n'y reviendrons pas.

Bornons-nous à constater, pour compléter ces renseignements sur l'état de l'opinion en Allemagne, que la question continue à être discutée dans les milieux universitaires. Elle a trouvé de chaleureux défenseurs dans les éminents économistes A. Wagner (1), Gustave Schmoller (2). Dans un magistral article, publié dans

(1) Vom Territorialstaat zur Weltmacht. (Discours à l'occasion de l'anniversaire de l'empereur. Berlin, 1900.

(2) G. Schmoller. Die Wandlungen in der Handelspolitick des

ses *Annales*, ce dernier montrait l'évolution qui s'est produite dans la politique commerciale au cours du XIX^e^ siècle, l'entrée en scène des trois empires géants : la Grande-Bretagne, la Russie et les Etats-Unis, désireux de satisfaire aux aspirations de l'impérialisme militaire, politique et économique ; il signalait leur puissance terrestre et leur puissance maritime, le développement de leurs exportations, leur force d'expansion. En face de ces trois colosses, prêts à écraser les petits Etats, à ruiner leur vie économique, à les rayer de la liste des nations, quelle sera la tâche des puissances européennes ? L'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie devraient s'efforcer, de concert avec la France, de modérer la politique par trop aggressive des trois grands empires. Elles devraient s'unir pour assurer l'équilibre politique et la conservation des Etats de second ordre, pour mettre un frein à ces tendances impérialistes de quelques grandes puissances, tendances qui nous ramènent à l'époque du mercantilisme des XVI^e^ et XVII^e^ siècles, à la jalousie commerciale et aux guerres douanières. Pour atteindre ce but, il faudrait que la France consentit à oublier son ancienne querelle avec l'Allemagne. Mais la France ne paraît pas songer à une réconciliation. Elle a cherché à obtenir un traitement spécial des Etats-Unis par les conventions des 30 mai 1898 et 24 juillet 1899. On ne peut donc songer

19 Jahrhunderts, dans le *Jahrbuch für Gesetzgebung Verwaltung*, etc., année 1900, p. 372 et suiv.

à son accession à un Zollverein de l'Europe centrale. Même une union douanière imparfaite paraît irréalisable entre les Etats de la Triple-Alliance, parce que chacun des trois Etats n'envisage que son intérêt particulier et immédiat. Et cependant, si on envisageait les événements de plus haut, si on jetait les regards sur l'avenir, on comprendrait qu'une union plus étroite, une politique douanière commune, est nécessaire pour lutter contre les trois empires géants qui menacent l'Europe.

Mais si on doit renoncer à solutionner le problème d'une union douanière complète, ne peut-on pas, du moins, songer à une entente sur les questions spéciales de la politique économique. M. Schmoller le croit fermement. Il estime qu'il n'est pas impossible d'établir un tarif extérieur commun, destiné à protéger l'agriculture des Etats de l'Europe centrale contre les Etats-Unis et la Russie, sans créer un vaste marché libre à l'intérieur. Et cette union douanière imparfaite pour les céréales, ce *mitteleuropaischer Getreizollbundes* pourrait être complété par une union du même genre relative à quelques autres produits ; l'entente pourrait intervenir non seulement entre les pays de la Triple alliance, mais encore la Belgique, la Hollande, la Suisse et même la France (1).

(1) Voir l'article précité de Schmoller, ses *Umrissen und Untersuchungen zur Verfassungs-Verwaltungsund Wirtschaftsgechichte.* Leipsig, 1898, p. 685, et ses déclarations au Congrès international

Ainsi ramenée à ses justes limites, la question de l'union douanière ne paraît plus un rêve, mais il s'agit alors de simples « conventions douanières » et on est bien loin de la conception du Zollverein.

Parmi les dernières publications parues en Allemagne et favorables aux projets d'unions douanières, indiquons l'ouvrage de MM. Egner et Schuemacher que nous avons déjà bien souvent cité.

Les critiques ne manquent pas non plus. Signalons parmi les plus récentes celle du docteur Huber, professeur à Stuttgard (1), qui voit dans l'union douanière de l'Europe centrale « une utopie, au moins pour la génération présente ». Il reconnaît que cette union accroitrait la puissance économique des Etats ainsi rapprochés, mais elle nécessiterait aussi des sacrifices réciproques que l'on ne paraît disposé à consentir ni d'un côté, ni de l'autre. Elle ne serait même pas exempte de danger, car elle réveillerait la rivalité d'autrefois entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie. En outre la situation politico-commer-

de l'agriculture à Budapesth en 1896. Compte rendu publié à Budapesth en 1897. — Le comte de Schwerin Lowitz a aussi proposé une union douanière imparfaite réalisée au moyen de tarifs différentiels dirigés contre certains produits manufacturés anglais. Réunion du 10 février 1903 du *Steuer und Wirtschafts Reformer*.

(1) *Der Tag* du 23 avril 1903. Ein mitteleuropaïschen Wirtschafts-verein. Cet article et quelques autres nous ont été communiqués par M. Jullemier, consul général de France à Stuttgard ; nous nous faisons un devoir de le remercier des renseignements qu'il nous a aimablement fournis sur cette question des unions douanières, dont il s'est lui-même occupé.

ciale est actuellement trop tendue pour songer à poursuivre la réalisation de ces plans fantaisistes ; allant plus loin, il voit dans ces projets une arme grâce à laquelle les agrariens espèrent jeter la désunion parmi les rangs des partisans du renouvellement des traités de commerce, et une agitation rétrograde en faveur d'une politique commerciale de restriction. « De même, dit-il, que jusqu'à aujourd'hui tout congrès en faveur de la paix a été suivi d'une guerre, de même tout projet en vue d'un accord économique entre plusieurs Etats, n'a jamais servi qu'à abriter des pensées égoïstes qui n'ont rien de commun avec la solidarité internationale ». Il compare la campagne faite en faveur des unions douanières, à celle qui fut faite en faveur d'un accord international pour solutionner le problème monétaire et rétablir le bi-métallisme universel. La première est vouée à un échec comme la seconde et l'histoire elle-même condamne de telles utopies.

Ce pessimisme est peut être quelque peu exagéré, mais s'explique, si l'on songe que les projets d'unions douanières émis depuis vingt-cinq ans n'ont encore abouti à aucun résultat important. Les projets d'unions douanières complètes paraissent donc avoir peu de chances de réalisation et font place à une conception nouvelle, celle d'un rapprochement économique moins intime mais plus aisément réalisable. On peut être un

adversaire de l'union parfaite et un partisan de la simple alliance économique, et cette dernière conception paraît rallier aujourd'hui de nombreux suffrages. Il y a là une évolution très marquée en Allemagne, nous en avons déjà dit un mot ; nous aurons encore l'occasion d'y revenir.

Section III

Les projets en Autriche-Hongrie (1).

L'Autriche-Hongrie figure au premier rang après l'Allemagne parmi les pays qu'engloberait l'union douanière de l'Europe centrale. Sa situation géographique, les affinités qu'elle présente avec l'Allemagne au point de vue de la race et de la langue, de la politique nationale, justifient cette appréciation. Aussi ne doit-on pas s'étonner si la question de l'union douanière

(1) V. Francke. *Op cit.*, § IV : Der Gedanke eines Zoll und Handelbündniss mit Deutschland in der Nachbarstaaten, p. 224 et suiv. — Egner et Schuemacher. *Op. cit.*. ch. XVII : Zollbündniss mit Osterreich Ungarn, p. 232 et suiv. — E. von Stein. L'Union douanière austro-allemande au point de vue de l'industrie textile. Beiträge zur neuesten Handelspolitik Osterreiches. Vol. XCII des *Schriften des Vereins für Social politik*. — Richelot. *Op. cit.* Le Plan d'une union douanière austro-allemande, p. 271 et suiv. — Dr Bamgerg. Le Zollverein et l'Union douanière austro-allemande. *Revue des Deux-Mondes*, octobre 1852, p, 356. — V. aussi l'*Economiste français* du 1er novembre 1879, p. 539, du 6 juin 1885. p. 716, du 20 juillet 1885, p. 65 ; le *Journal des économistes* de décembre 1900, p. 398.

y a été agitée depuis longtemps. Nous ne reviendrons pas sur le célèbre projet publié par la *Gazette de Vienne*, le 26 octobre 1849 (1), ni sur les mémoires du baron de Bruck, parus le 30 décembre 1849 et le 30 mai 1850, dont nous avons parlé à propos de l'histoire du Zollverein. Ce fut là les premières manifestations officielles en faveur de ce Zollverein de l'Europe centrale qui devait embrasser 70 millions de consommateurs, et il semble dès lors qu'aujourd'hui comme autrefois, l'Autriche devrait être appelée en premier lieu, à accéder à l'union douanière. A cette même époque l'idée d'une union austro-allemande avait été défendue par Gustave Hœfken dans une brochure intitulée: *Die Réform des osterreischischen Zollwesens und die osterreichisch Zolleinigung.* Cet auteur s'efforçait de démontrer aux Allemands que la réforme du système douanier autrichien avait rendu possible l'union. Le système prohibitif, les monopoles, la mauvaise administration, toutes les raisons qui avaient été invoquées dix ans auparavant pour exclure l'Autriche du Zollverein, étaient alors écartées. Les obstacles financiers ne pouvaient pas davantage être invoqués puisque les finances des Etats du Zollverein étaient en bonne voie et croissaient d'année en année. La réforme du système douanier autrichien était un premier pas dans la voie du rapprochement ; l'union douanière devait être le deuxième.

(1) Le titre était : Vorschlæge zur Anbahnung der osterreichisch-deutschen Handelseinigung.

L'auteur montrait en outre les avantages que les industriels allemands trouveraient dans l'union, car des débouchés leur seraient offerts non seulement en Autriche, en Transylvanie, en Galicie, mais encore en Italie. Le chemin leur serait ouvert vers l'Orient. « Si l'Allemagne, disait-il, ne veut pas rester dans un état de subordination vis-à-vis de la suprématie des puissances étrangères, si elle veut remplir la mission civilisatrice et sociale que lui assigne l'histoire, si elle ne veut pas se laisser exclure du grand courant commercial qui traverse les ports autrichiens sur le Danube, si elle ne veut pas se voir fermer les grandes routes commerciales vers l'Orient, une union douanière politico commerciale avec l'Autriche est pour elle indispensable ».

Ces arguments que G. Hœfken développait avec éloquence il y a un demi-siècle, ce sont ceux que reproduisent aujourd'hui en Autriche les partisans de l'union douanière austro-allemande.

Le prince de Bismarck eut aussi à se prononcer sur ce projet. En 1879, peu de temps après la conclusion du traité de la Triple alliance, le député hongrois, G. von Baussern lui soumit un plan d'union douanière austro-allemande (1). Le chancelier lui répondit comme il l'avait fait à peu près à la même époque à M. de Molinari, c'est-à-dire par un refus poli. Il lui déclarait, en

(1) V. *Deutschland und Osterreich-Ungarn.* Abhandlungen, Reden und Briefe. Leipsig, 1890.

effet, qu'il voyait dans une union douanière englobant les deux empires : « un but idéal » vers lequel devait tendre la politique douanière des deux peuples, mais il estimait qu'à ce moment l'union était impossible.

Dans son ouvrage : *Pensées et souvenirs* (1), il a signalé les deux difficultés qui, à son avis, s'opposaient à la réalisation de ce but idéal. Il estimait que l'Empire allemand serait lésé si les recettes douanières étaient réparties d'après le nombre des habitants, comme cela avait lieu pour le Zollverein ; il n'avait pas non plus une confiance absolue dans la probité des douaniers autrichiens. Ces objections ne paraissent pas décisives, car il y avait certainement entre les états du Zollverein des différences, au point de vue de la capacité de consommation, aussi grandes qu'entre l'Autriche et l'Allemagne; quant à la seconde objection, elle ne serait plus fondée aujourd'hui, et alors même qu'elle le serait, il serait facile de l'écarter en assurant un rigoureux contrôle.

Le plan de M. G. von Baussern paraissait d'ailleurs à un moment propice ; en effet, en 1879, on discutait le remaniement du tarif allemand, et à cette occasion, des groupes d'industriels autrichiens vinrent à Berlin conférer sur la réalisation possible d'une union austro-allemande. Les tarifs douaniers des deux pays voisins établissaient des taxes à peu près égales et pouvaient servir de base à une entente. Les conditions de production

(1) *Gedanken und Erinnerungen der Fursten Otto von Bismarck.* Traduction Jaéglé, t. I, p. 430.

paraissaient similaires dans les deux pays. L'industrie allemande était, il est vrai plus développée que l'industrie autrichienne, mais celle-ci bénéficiait d'une main-d'œuvre moins chère, et de matières premières à meilleur marché (1). Néanmoins, ces bonnes dispositions ne devaient aboutir à aucun résultat.

En 1885, une nouvelle agitation se produit en faveur du même projet. A cette époque la concurrence des produits agricoles de la Russie et des Etats-Unis commençait à se faire sentir et les agrariens cherchaient un remède dans une extension du marché intérieur, au moyen d'une union douanière. Un Congrès agricole international fut tenu en 1880 à Budapest, et on vota une résolution qui recommandait comme période de transition « un système de traités de commerce de l'Europe centrale, dont le caractère principal devait consister dans une protection effective vis-à vis des pays non compris dans l'union, et dans le développement de libres relations commerciales entre les pays unis. »

En 1886, le ministre du commerce de Hongrie déclarait que le gouvernement continuait à s'occuper du projet de l'union douanière de l'Europe centrale, qui n'était que momentanément ajourné (2). En effet, peu

(1) Ch. Grad. Les Projets d'union douanière entre l'Autriche et l'Allemagne. *L'Economiste français*, 1879.

(2) *Die Zollpolitik der Oesterreich-ungarischen Monarchie und des deutschen Reiches seit 1868 und deren næchste Zukunft*, Leip-

de temps après, en 1891, eurent lieu les négociations qui devaient aboutir aux traités de commerce de l'Europe centrale, et de nouveaux projets virent le jour. Le plus célèbre est celui que développa l'ancien secrétaire d'Etat hongrois, A. von Matlekovitz, dans un important ouvrage ; *La Politique douanière de la Monarchie austro-hongroise et de l'Empire allemand depuis 1868 et leur prochain avenir*. L'auteur s'y montrait un partisan convaincu de l'union douanière austro-allemande. Dans une discussion fort étendue et très serrée il démontrait que cette union était une nécessité pour les deux pays. A ses yeux, elle était réalisable, et pour apporter une preuve plus convaincante de ce qu'il avançait, il exposait, en dix-neuf articles, le projet complet de l'union future ; loi, tarif, motifs, rien n'y manquait ; par des dispositions spéciales, quelquefois assez compliquées, il s'efforçait de sauvegarder tous les intérêts en présence. C'est aussi à cette époque que M. A. Peez, qui avait été autrefois un adversaire des unions douanières, prenait la défense de l'union austro-allemande devant la Société des Economistes autrichiens (1).

On peut encore mentionner la conférence austro-allemande pour la protection industrielle, tenue à Ber-

zig, 1891, ch. VII, p. 809 et suiv. V. aussi l'étude plus récente de M. de Matlekovitz dans le volume 93 des *Schriften des Vereins für Socialpolitik*.

(1) V. aussi d'Alexandre Peez : *Zur neuesten Handelspolitik*, Vienne, 1895.

lin en 1896, à laquelle prirent part un certain nombre de délégués autrichiens, et notamment le secrétaire de la Chambre de commerce de Vienne, le docteur Maresch. Il ne s'agit pas là, à proprement parler, de discussions en vue d'une union douanière, puisqu'on traita des mesures à prendre pour arriver à une législation commune pour les patentes, le droit maritime, à une union internationale pour la protection des droits d'auteurs, mais le président, M. von Huber, préconisait, à cette occasion, une union industrielle entre les deux pays.

Avant de passer en revue les dernières manifestations qui se sont produites dans les milieux économiques et industriels au sujet de l'union douanière austro-allemande, nous devons dire un mot des manifestations politiques qui ont ici une importance toute spéciale. Nous avons déjà signalé la portée du mouvement pangermaniste en Allemagne, et nous savons que les pangermanistes ont vu dans l'union douanière un moyen d'aboutir à leur rêve d'une Plus Grande Allemagne. A tort ou à raison, on a souvent soutenu que l'union économique conduisait à l'union politique. Aussi, les Allemands d'Autriche sont-ils de chaleureux partisans de l'union douanière. Le 25 octobre 1899, au Parlement de Vienne, le député Karel Türk, un des plus zélés collaborateurs du docteur Hasse et de M. Schonerer, les grands chefs du mouvement pangermaniste en Allemagne et en Autriche, faisait la déclaration suivante :

« Les pays héréditaires allemands doivent s'adosser à l'Empire Allemand dans une forme quelconque, à peu près comme avant 1866. Une union douanière avec l'Allemagne serait le premier pas dans cette vue. » Les Tchèques, au contraire, qui voient dans tout agrndissement de l'Allemagne un danger pour leur indépendance, sont les ennemis déclarés de l'union douanière, comme ils sont les ennemis de la Triple-Alliance. Ces divergences se retrouvent dans les discussions de la délégation autrichienne en mai 1900. Tandis que les députés Tchèques Kaftan et Nama affirmaient que la Triple-Alliance unirait au point de vue économique à l'Autriche, le député allemand Demel formulait le souhait de voir bientôt se réaliser l'union douanière austro-allemande. Chaque année ces manifestations se renouvellent. En 1901, le député Lecher déclarait à la délégation autrichienne : « N'oublions jamais que nos importations d'Allemagne représentent le tiers de nos importations totales, et que la moitié de nos exportations totales se dirigent vers l'Allemagne (1). Si donc,

(1) Voici d'après les annales du commerce extérieur le mouvement des exportations et importations en 1901 :

Pays de provenance	Millions de florins	Pays de destination	Millions de florins
Alllemagne.....	634.560	Allemagne.....	977.779
Royaume-Uni.....	136.539	Royaume-Uni.....	186.890
Italie.....	104.098	Italie.....	136.473
Russie.....	86.258	Russie.....	72.734
Total des importations.....	1.652.642	Total des exportations.....	1.885.458

une politique hostile à l'Allemagne était suivie, notre exportation et notre importation subiraient des pertes qui ne seraient pas comblées en peu de temps. N'oublions pas que notre balance commerciale avec l'Allemagne se solde par un excédent de plus de 100 millions de florins en notre faveur ; n'oublions pas surtout, et ici je m'adresse tout spécialement aux agrariens, qu'il est d'un très grand intérêt pour notre agriculture, comme pour l'agriculture hongroise, que cette situation soit conservée, car nous exportons surtout en Allemagne des matières premières et des produits agricoles.» L'orateur ajoutait que sa conviction intime était que tôt ou tard l'Autriche serait forcée de faire partie d'une vaste communauté douanière de l'Europe centrale et que la première étape pour atteindre ce but, c'était l'union douanière austro-allemande.

Mais ce n'est pas seulement dans les milieux parlementaires que l'on trouve, dans ces dernières années, des manifestations relatives à une union douanière de l'Europe centrale. La question a été étudiée en novembre 1899, par le *Central Verband der Industriellen Osterreichs*, au début de l'année 1900, par la *Gesellchaft osterreischischer Volkswirte*, en novembre 1901, par l'*Industrielle Klub* de Vienne.

Un rapide compte rendu de ces différentes discussions, nous permettra de connaître l'opinion de ces diverses classes sociales, sur cette question qui n'a

pas cessé d'être à l'ordre du jour dans ces derniers temps.

« L'Union centrale des Industriels Autrichiens » est une des associations les plus importantes de l'Autriche; elle embrasse, ainsi que son nom l'indique, les industriels les plus importantes de la monarchie toute entière. Dans son assemblée annuelle, tenue en novembre 1899, elle abordait la question de l'Union douanière austro-allemande. Le compte rendu de la discussion montre que l'on prit pour point de départ les traités de 1892, dont les effets auraient été moins heureux pour l'Autriche que pour l'Allemagne. L'industrie autrichienne tend de plus en plus à se développer : l'exportation de produits manufacturés tend à remplacer celle des produits agricoles et les réductions consenties par l'Allemagne, sur les droits de douane contre les céréales, n'ont pas une grande utilité. La Société estime d'ailleurs que l'Autriche ne doit pas abandonner le système protecteur, si elle veut améliorer sa situation industrielle.

Arrivant à la question de l'union douanière, la Société déclarait que l'on ne peut songer à une union douanière imparfaite, à cause de la clause de la nation la plus favorisée. En ce qui concerne une union douanière complète, elle estime que son établissement apporterait un bouleversement dans le régime économique de l'Autriche, et elle conclut qu' « une union de ce genre avec l'une des puissances voisines, ne saurait

être recommandée ». Elle se prononçait en faveur d'un rapprochement des Etats européens contre l'Amérique, mais nous reviendrons ailleurs sur ce point.

Quelques mois plus tard, « la Société des Economistes Autrichiens » discutait cette même question, dans ses réunions tenues à Vienne, du 23 janvier au 13 février 1900, sous la présidence du professeur von Philippovich, et du député, le docteur von Dorn. La question fut introduite sous ce titre : *Discussion sur la question d'une alliance douanière et commerciale plus étroite avec l'Allemagne*, et rapportée par le docteur Grunzel (1). Celui-ci déclarait que l'union douanière ne lui paraissait pas réalisable dans les circonstances actuelles, mais le moment lui semblait propice pour rechercher comment on pourrait arriver à faire cadrer cet idéal avec les nécessités de la vie pratique.

Dans ce but, il proposait un plan dont voici les grandes lignes :

Il faudrait perfectionner le système des traités de commerce en 1892, dans le sens suivant : 1° « Supprimer ou modérer les droits de douane sur les articles fabriqués, que l'Autriche ne produit pas, à condition bien entendu, que l'Allemagne ferait des concessions aux

(1) *Ein Zoll und Handelsbündniss mit Deutschland. Verhandlungen der Gesellschaft osterreichischer Volkswirte,* Wien, 1900. Voir aussi l'importante étude de M. J. Grunzel : *Die Handelspolitische Beziehungen Deutschlands und Osterreich-Ungarns*, volume 93 des *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, p. 61-101.

articles manufacturés, que l'Autriche produit déjà; 2° réglementer certaines questions qui intéressent à la fois les deux pays, la question des tarifs de chemin de fer par exemple, et bien d'autres ; 3° établir une espèce de commission commune aux deux pays, chargée de trancher toutes les difficultés que feraient naître les traités de commerce, et de déterminer une politique commerciale commune aux deux pays, vis-à-vis de l'étranger (1).

A la suite de ce rapport, des débats s'ouvrirent, où l'on entendit tour à tour des agronomes et des industriels, des publicistes et des économistes. La divergence des opinions émises, le grand nombre des idées soulevées, les différents points de vue auxquels se plaçaient les orateurs, ont rendu les discussions un peu confuses, mais on peut conclure qu'en somme, la Société se prononçait contre une union douanière complète.

Du côté des industriels, les divergences s'accusent d'une façon très nette ; ce ne sont pas seulement les différentes industries qui se prononcent dans des sens divers, mais dans une même industrie, chaque spécialité a son opinion personnelle. On peut cependant résumer l'ensemble des opinions, en disant que les fabricants de produits communs étaient opposés à une alliance douanière plus étroite parce qu'ils redoutaient

(1) Voir pour plus de détails : Grunzel. *Op. cit.*, p. 92 et suiv.

une invasion des articles allemands bon marché, tandis que les fabricants des articles plus fins se montraient partisans d'une alliance économique qui leur assurerait de plus larges débouchés. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, les filateurs de coton ne voulaient pas entendre parler de l'union, tandis que les fabricants de tissus, les fabricants de verre de Bohême lui étaient favorables (1).

Du côté des agrariens l'idée d'une union douanière fut mieux accueillie. Un éminent agronome, le chevalier von Hohenblum vint en effet déclarer en son nom, et au nom du parti agrarien, qu'une union de l'Europe centrale destinée à protéger l'agriculture contre la concurrence menaçante des pays d'outre-mer lui paraissait désirable ; à une séance ultérieure, un propriétaire vint en outre affirmer qu'un tel plan serait favorablement accueilli dans tous les cercles agricoles.

Il est curieux de remarquer que pas un orateur ne prit la parole au nom des commerçants, mais il n'est pas douteux qu'ils devaient être favorables aux plans d'unions douanières en Autriche comme ailleurs. Par

(1) Ces divergences se retrouvent dans une même industrie et pour les mêmes motifs. Ainsi les marchands de bois ne trouvaient aucun avantage dans l'union, tandis que les fabricants de meubles étaient ses défenseurs acharnés. On pourrait multiplier les exemples. Dans l'industrie textile surtout, l'opinion était divisée. Les fabricants de fils étaient favorables à l'union ; les apprêteurs et blanchisseurs la repoussaient ; les fabricants de toile étaient divisés. V. Von Stein : L'Union douanière austro-allemande au point de vue de l'industrie textile, dans le *Beitræge zur neuesten Handels politik Osterreiches*·

contre, nous devons signaler les discours des députés au Reichsrath Menger et A. Peez. L'un et l'autre défendaient l'idée d'une alliance économique et commerciale avec l'Allemagne. M. Peez reprenait cette idée qu'il avait déjà développée, à savoir que la politique commerciale de l'avenir ne sera pas déterminée par les Etats Européens, mais par ces Etats géants en voie de formation, l'Angleterre avec ses colonies, les Trois Amériques, la Russie, et l'union de l'Europe centrale qu'il s'agit de réaliser. « Le jour où le plan d'une union austro-allemande a paru dans la *Wiener Zeitung*, dit-il, c'est-à-dire le 26 octobre 1849 peut être considéré comme le jour de naissance de la politique commerciale de l'avenir pour l'Autriche-Hongrie. » Il ajoutait : « L'Allemagne est notre intermédiaire en ce qui concerne la plus grande partie de notre commerce avec les pays d'outre-mer ; Hambourg et Brême sont nos grands ports de mer. On peut donc affirmer que le jour où nos relations commerciales avec l'Empire allemand seraient brusquement rompues, la plus grande partie de nos exportations serait arrêtée. »

Les débats furent clôturés par un discours de M. von Philippovich dans lequel l'éminent professeur essayait de concilier les divergences de vues, et de trouver un terrain d'entente. Il considérait l'alliance économique et commerciale austro-allemande comme une nécessité. « De plus en plus, disait-il, nous pouvons nous convaincre que la politique économique

ne peut être basée que sur de bonnes relations commerciales, et que les barrières de douanes perdent de leur importance en présence de la création de nouveaux moyens de transports, du développement des voies ferrées et fluviales. Aux objections des industriels, il répondait que l'exportation des produits fabriqués autrichiens avait réalisé de réels progrès et que c'était par une saine division du travail et non par des barrières douanières que l'industrie autrichienne pouvait se garantir par la concurrence allemande. C'est vers l'Allemagne que l'Autriche doit tourner les yeux, c'est avec elle qu'elle doit s'efforcer de développer son commerce. Pour cela il serait nécessaire d'établir un réseau de de canaux qui relieraient les voies fluviales du Danube à l'Elbe par la Moldau, et de conclure des ententes au point de vue des tarifs de transport. Envisageant ensuite sous quelle forme on pourrait réaliser cette union douanière il écartait le système des tarifs différentiels incompatible avec la clause de la nation la plus favorisée et préconisait l'union douanière complète, le Zollverein avec une administration douanière commune. En terminant, il déclarait que l'union douanière austro-allemande n'était pas seulement une question digne d'être méditée, qu'elle était conforme à l'intérêt économique des deux pays, et que l'on pouvait espérer que lorsque les deux empires constitueraient un territoire économique unique, ils seraient un centre d'attraction pour les territoires moins étendus qui les environnent ».

C'est ainsi que l'on constate en Autriche parmi les économistes, les publicistes, les hommes politiques, les industriels et les agrariens un courant favorable à la conclusion d'une union douanière. On peut cependant se demander si l'industrie allemande dont les progrès ont été remarquables durant cette dernière décade ne serait pas un danger pour l'industrie autrichienne (1) ; on peut aussi se demander comment il est possible de concilier les déclarations que nous avons enregistrées avec le remaniement du tarif autrichien dans un sens nettement protectionniste. Il serait donc bien difficile de prévoir si cette union se réalisera, et quand elle se réalisera.

Nous nous sommes placés au point de vue de l'Autriche. En ce qui concerne la Hongrie, nous avons déjà dit un mot de sa situation vis-à-vis de l'Allemagne, à propos du compromis austro-hongrois. Rappelons simplement que si ses agriculteurs trouveraient dans l'Allemagne un vaste marché ouvert à leurs exportations de céréales, son industrie naissante serait beaucoup plus menacée que celle de l'Autriche par la concurrence allemande. Aussi il y a une remarquable opposition dans les jugements portés sur l'utilité d'une union douanière entre l'Allemagne et la Hongrie dans les deux pays.

1) V. en ce sens Chéradame. *Op. cit.*, p. 162 et suiv. Nous avons vu que c'était aussi l'opinion de l'Union des industriels autrichiens ; l'*Industriellen Klub* s'est aussi prononcé en ce sens et déclare à plusieurs reprises, dans ses *Mitteilungen*, que le plan d'union douanière austro-allemande n'est qu'une utopie.

En Hongrie, la pensée d'une union douanière avec l'Allemagne et la suppression des frontières douanières trouvent de nombreux partisans chez les agrariens. C'est ce que constate M. Stefan de Tisza dans son ouvrage : la *Politique agrarienne hongroise.* « De nos jours, dit-il, la pensée d'une union douanière de l'Europe centrale tend à passer au premier plan. Ce projet est aussi caressé en France, en Allemagne, en Autriche. Malheureusement, les difficultés économiques que soulève la réalisation de ce plan sont presque invincibles ; aussi doutons-nous du succès ; cependant, s'il aboutissait, les agriculteurs hongrois salueraient sa réalisation avec une joie unanime. »

Au contraire, les industriels de la Hongrie redoutent le succès des plans d'unions douanières qui les laisseraient sans défense vis-à-vis de la concurrence allemande.

En Allemagne, ce sont, au contraire, les agrariens qui se montrent hostiles à l'union douanière, parce qu'ils redoutent l'invasion des céréales de la Hongrie, tandis que les industriels seraient très heureux de profiter des débouchés que leur assurerait la suppression des droits de douane hongrois sur les produits fabriqués. Dans ces conditions, une entente paraît difficile.

Section IV

LES PROJETS D'UNIONS DOUANIÈRES EN SUISSE (1)

On ne doit pas s'étonner si les projets d'union douanière ont toujours été accueillis avec faveur en Suisse. Située au cœur même de l'Europe, enserrée de toutes parts par de puissants Etats dont les tendances protectionnistes s'affirment de plus en plus nettement, la Suisse souffre depuis longtemps d'une véritable oppression économique. Aussi a-t-elle réservé un bon accueil aux projets destinés à percer une trouée dans cette muraille de Chine qui l'entoure. Pour bien comprendre l'importance de ces projets pour la Suisse, il faut indiquer en quelques mots quel est son régime économique. La Suisse n'est pas à même de nourrir avec ses propres ressources sa population et le grand nombre d'étrangers qui l'envahissent chaque année. Elle ne peut pas davantage fournir à ses industriels toutes les matières premières qui leur sont nécessaires. Elle doit donc importer ces deux catégories de produits et payer

(1) V. Francke. *Op. cit.*, *Die Schweiz*, p. 244. — Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, *Zollbündniss mit der Schweiz*. — H. Hilty, professeur de droit public à l'Université de Berne, article dans le fascicule de décembre 1902 du *Politischen Jahrbuch der Schweiz*. — T. Gehring. Post-und Zollunionen, dans les *Basler Nachrichten*. 6 septembre 1902. — Edwin Hauser. *Zollunion*, Zurich, 1900. — Voir aussi Société d'économie politique, séance du 5 novembre 1879, *Journal des Economistes* de novembre 1879.

ces importations par ses exportations de produits fabriqués. Or, depuis 1889, sa balance du commerce s'est toujours soldée par un passif. Sans doute l'argent que les étrangers laissent chez elle doit entrer en ligne de compte, mais si l'on songe que, durant la période de 1889 à 1899, ses importations ont augmenté de 8 0/0, tandis que ses exportations ne gagnaient que 3 0/0, on comprendra que certains économistes aient vu dans cette stagnation du commerce d'exportation suisse un véritable danger. L'union douanière avec un ou plusieurs pays voisins apparaît aujourd'hui comme un des meilleurs remèdes pour stimuler les exportations suisses.

On peut distinguer dans l'histoire des projets d'unions douanières en Suisse deux périodes nettement tranchées. La première que nous ne ferons pas remonter au-delà de 1879, va jusqu'à la guerre douanière franco-suisse de 1893-95 ; elle est surtout marquée par des projets de rapprochement commercial avec la France. La seconde date de notre guerre douanière avec la Suisse et va jusqu'à nos jours ; elle est surtout marquée par des projets d'union avec l'Allemagne.

En ce qui concerne la première période, nous ne reviendrons pas sur le projet de Faucher, de 1842 qui englobait la Suisse dans une union de l'Europe occidentale ; c'est d'ailleurs surtout à dater de 1879 époque où l'Allemagne est entrée dans la voie du protectionnisme que l'on a songé en Suisse à une union douanière avec

la France ou avec les pays de l'Europe centrale. Tandis que l'Allemagne se repliait sur elle même, la France suivait encore une politique économique libérale, et les projets d'union douanière de l'Europe occidentale de M. Leroy-Beaulieu, d'union douanière de l'Europe centrale de M. de Molinari étaient à l'ordre du jour. Ce dernier économiste entreprit en Suisse une campagne en faveur de son plan. De concert avec quelques négociants de Zurich qui, séduits par le projet d'union douanière de l'Europe centrale, voulaient organiser un comité pour étudier la question d'un rapprochement commercial franco-suisse, il ouvrit une conférence à Lucerne. De notables industriels de Zurich, de Saint Gall y assistèrent et le département fédéral du commerce s'y fit représenter par son secrétaire le Dr Willi. Dans un discours qui ouvrit la discussion, M. E. Dreyfus faisait ressortir les avantages d'un rapprochement commercial pour la Suisse et la France. Il faisait remarquer que les idées généreuses et libérales avaient toujours trouvé en Suisse un accueil favorable. N'était-ce pas dans ce petit pays qu'avaient été conclues la convention internationale pour les secours aux blessés et l'union universelle des Postes ? Pourquoi ne prendrait il pas en main la cause de l'union douanière et ne la ferait-il pas triompher. M. de Molinari prenait ensuite la parole pour exposer le projet de l'union de l'Europe centrale, basé sur le principe du libre-échange. Pour atteindre cet idéal, il préconisait des unions douanières

partielles : l'union austro-allemande, l'union belgico-hollandaise, l'union franco-suisse, qui fusionneraient ensuite dans un Zollverein de l'Europe centrale. Ce plan souleva quelques objections. Les conseillers nationaux Bücher et Steinmen redoutaient que cette union n'entraînât la perte de l'indépendance politique de la Suisse et son absorption par la France, tandis qu'un autre orateur soutenait que cette union ne pouvait que fortifier la Suisse en lui assurant des débouchés. A la suite de cette réunion un comité fut constitué, qui obtint de nombreuses adhésions dans la Suisse toute entière.

Dans la suite à diverses reprises, des vœux furent émis en faveur des projets d'union franco-suisse, ou d'union de l'Europe centrale (2), mais sans jamais aboutir à un résultat, quand survint après la mise en vigueur de notre tarif douanier de 1892, le conflit douanier franco-suisse. Jusque-là, la Suisse n'avait pas songé à un rapprochement commercial avec l'Allemagne. On peut l'expliquer en remarquant que la politique économique allemande était moins libérale que la politique française, et aussi ne tenant compte de l'antipathie que le peuple suisse a toujours manifesté vis-à-vis du peuple allemand. Si la

(1) V. Réunion du 5 novembre 1879 de la Société d'économie politique.

(2) V. le rapport de la Commission du conseil des Etats de 1885, où un vœu est formulé en faveur de l'Union de l'Europe centrale, *Journal des Economistes* de juin 1885, p. 468.

communauté de langue semble devoir rapprocher ces deux Etats, l'esprit démocratique suisse fraternise plus volontiers avec l'esprit français, et l'amour de la liberté se retrouve en Suisse comme en France. Mais depuis une dizaine d'années une évolution s'est produite. D'une part les tendances protectionnistes de la France ont poussé la Suisse à entrer dans le système des traités de commerce de 1892 ; d'autre part, la presse suisse s'est efforcée de réagir contre l'antiphatie vis-à-vis de l'Allemagne (1). Il en est résulté que l'idée d'une union douanière avec l'Allemagne a trouvé des partisans et est aujourd'hui à l'ordre du jour.

Parmi les principaux projets d'unions douanières élaborés en Suisse dans ces dernières années, nous devons mentionner celui de M. Edwin Hauser (2) qui date de l'année 1900. M. Hauser, préoccupé par la stagnation du

(1) Voici ce qu'écrivait l'ancien journal *Allgemeine Schweizer Zeitung* dans son numéro 247, mai 1900 : « On ne doit pas combattre les moulins à vent ni fuir les revenants. Et cependant le danger d'une conquête allemande est bien un de ces revenants que l'on croit devoir fuir en Suisse. On est même surpris de voir combien ce sentiment est profondément ancré dans les esprits. Et cependant il n'y a là qu'une illusion. C'est ce que l'on reconnaitra si l'on tient compte de l'expérience de trente années et si l'on se pose sans partialité cette question : Quel intérêt pourrait avoir l'Empire allemand à annexer la Suisse contre sa volonté ? Est-ce que l'incorporation d'un peuple républicain, réalisée par la force, serait un élément de puissance pour l'Allemagne militariste et monarchique ? Est-ce que son intérêt n'est pas plutôt de voir sa frontière du sud garantie par un Etat neutre, ayant avec elle des relations paisibles et amicales ? »

(2) Edwin Hauser. *Zollunion* (brochure éditée chez Wirz, à Zurich, en avril 1900). Voir aussi du même auteur : *Die Lœsung der Frage unserer volkswirtschaftlichen Existenz*, Zurich, 1899.

commerce d'exportation suisse, et désireux de remédier un ralentissement de la vie économique de sa patrie, estime que l'on devrait songer à union douanière englobant la Suisse, l'Allemagne, et la France. Cette union assurerait au commerce et à l'industrie de la Suisse des débouchés. Elle ne compromettrait nullement son indépendance politique, par cela même que les trois Etats seraient placés sur un pied d'égalité absolue. En outre, il est probable, que l'Autriche, l'Italie, l'Espagne et la Hollande ne tarderaient pas à entrer dans cette union douanière. La Suisse serait le centre de cette association économique qui pourrait protéger l'Europe contre la concurrence américaine et asiatique.

Les pays compris dans cette ligue conserveraient leurs frontières politiques et leur autonomie. Les droits de douane seraient perçus à la frontière commune, supprimés à l'intérieur, sauf pour les produits faisant l'objet de monopoles comme le tabac en France et en Autriche, l'alcool en Suisse. Les droits de douanes perçus aux frontières communes seraient portés au compte de chaque pays destinataire. L'organisation douanière de la Suisse ne serait donc pas supprimée purement et simplement, mais ses bureaux de douanes, au lieu de fonctionner à Genève, Porentruy, Bale, etc., seraient reportés à Trieste, Marseille, le Havre, Odessa, Hambourg, Brême, etc. Il est, en effet, incontestable que la Suisse ne pourrait renoncer

à ses recettes douanières qui s'élèvent annuellement à 50 millions de francs et qui couvrent les principales dépenses du gouvernement.

Cette union douanière d'après, M. Hauser, ne serait pas seulement avantageuse pour la Suisse, mais aussi pour l'Allemagne qui exporte en Suisse pour plus de 300 millions de francs de marchandises, et pour la France qui en exporte la moitié autant. En terminant l'auteur espérait que la Suisse, qui a souvent pris l'initiative en matière de conventions internationales, donnerait la première impulsion à cette idée d'une union douanière. Il ne s'agit pas seulement d'assurer le développement des relations commerciales entre Etats, mais aussi d'aboutir au désarmement qui permettrait de réduire les budgets et de supprimer les droits de douane. S'il y a beaucoup d'optimisme dans cette conclusion, le projet n'était pas moins sérieux et réfléchi. Il ne reçut, cependant, pas un bon accueil de la presse Suisse. On reprochait à l'auteur le caractère superficiel de son argumentation. Un tel projet était inutile, disait-on, parce qu'il ne pouvait être réalisé ; il était même nuisible aux intérêts de la Suisse parce qu'il pouvait empêcher, au moment de la négociation des traités de commerce, l'obtention de concessions de la part des autres pays.

L'idée trouva cependant des défenseurs, notamment dans la personne du distingué secrétaire de la Chambre de commerce de Bâle, le docteur Gehring. Dans une

série d'articles de journaux il défendit l'idée de l'union douanière de l'Europe centrale (1). Il ne méconnaît pas les difficultés de sa réalisation, il insiste au contraire sur les objections tirées d'un amoindrissement apporté à l'indépendance économique et à l'autonomie politique de la Suisse, mais il les ramène à leurs justes limites. Il conclut, qu'en tout cas il importe de remarquer que la question de l'union douanière persiste à rester au premier plan en Allemagne comme en Autriche et il ajoute : « La Suisse ne s'opposera pas à ce que ces projets, qui présentent de réels avantages au point de vue politique comme au point de vue économique, se réalisent ».

Aux yeux de M. Gehring il ne saurait être question d'une union complète avec une administration commune ; il vaudrait mieux songer à une union douanière imparfaite, à une condition toutefois que l'auteur considère comme essentielle : c'est que la Suisse entrerait dans l'union de l'Europe centrale en même temps que d'autres petits ou moyens Etats comme la Belgique, la Hollande, ou les Etats scandinaves. Il y aurait alors dans l'union un équilibre économique et politique qui sauvegarderait l'indépendance de la Suisse. Dans un article du

(1) V. les articles dans le journal *Die Neue Zürcher Zeitung* des 29 et 30 août 1900, et l'article intitulé : « Post und Zollunion », dans le *Basler Nachrichten* du 26 septembre 1902. Nous adressons nos meilleurs remerciements au docteur Gehring qui nous a donné de précieux renseignements sur la question des Unions douanières en Suisse.

journal *Nouvelles de Bâle*, du 26 septembre 1902, il revenait sur cette question à propos d'un projet consistant à faire participer les Pays-Bas à l'union postale déjà existante entre l'Allemagne et l'Autriche. Il approuvait ce projet et déclarait qu'il serait très avantageux que la Suisse fît partie, elle aussi, de cette union postale. Une telle convention internationale n'offre pas les mêmes difficultés qu'une union douanière. Les tendances protectionnistes, la crainte d'une atteinte portée à l'indépendance politique et économique des pays contractants, les différences dans l'étendue du territoire, toutes les objections en un mot qu'on a élevées contre les projets d'union commerciale sont ici sans raison d'être. Il serait donc désirable de voir une union postale de l'Europe centrale fonctionner en attendant l'union douanière.

Signalons encore parmi les manifestations favorables à l'union douanière, le discours prononcé le 7 février 1901 dans l'« *Industrieverein von Saint-Gall* », par le conseiller national M. Frey, de Zurich. L'orateur voyait dans un projet d'union douanière un moyen pour mettre fin à la politique économique de prohibition qui tend à se développer de plus en plus. Il envisageait les obstacles qui pouvaient s'opposer à sa réalisation, (opposition des intérêts économique et agricoles ; difficulté d'établir un tarif douanier commun ; d'arriver à une administration douanière commune, de trouver une commune mesure pour la répartition des recettes doua-

nières, diversité des systèmes monétaires, de la politique économique, du régime des impôts indirects, etc.), et ces obstacles ne lui paraissaient pas insurmontables. Il estimait même que la Suisse devait prendre l'initiative de l'union qui ouvrirait à son industrie un vaste marché, et qui ne lui nuirait que dans quelques branches spéciales de ses exportations, par exemple pour ses exportations de montres.

Telles sont les principales manifestations qui se sont produites au cours de ces dernières années en Suisse, à propos de l'union douanière de l'Europe centrale. D'après les renseignements que nous a donnés M. Gehring, la question n'a pas fait de nouveaux progrès au cours de l'année 1903, et l'opinion dominante parmi les partisans de l'union sous quelque forme qu'on l'envisage, est que cette union n'est acceptable que tout autant qu'elle embrassera d'autres petits et moyens Etats.

A côté de ce courant favorable il faut mentionner un courant hostile aux projets d'unions douanières ; nous avons déjà dit que l'opinion et la presse avaient assez mal accueilli le projet de M. Edwin Hauser. Il y a aussi des industriels qui estiment qu'il est préférable de prendre une forte position en élevant le tarif douanier afin d'obtenir plus de concessions des Etats voisins. Le nouveau tarif suisse voté à une forte majorité en 1903, est l'expression de ces tendances et marque plutôt un pas en arrière dans la voie de l'union douanière. Mais

c'est surtout au point de vue politique que les projets ont été attaqués, notamment par M. Hilty, professeur de droit public à l'université de Berne. Au mois d'août 1901 il déclarait au conseil national (*Nationalrat*) : « La Suisse, dans l'intérêt de son indépendance ne doit conclure aucune alliance douanière (*Zollbündniss.*) Une telle union aurait pour conséquence de la placer sous la dépendance économique d'un autre Etat. » Plus récemment il s'est prononcé dans le même sens devant l'assemblée fédérale (*Bundes Versammlung*) et dans un article paru en décembre 1902, dans son *Politischen Jahrbuch der Schweiz*. Ce qu'il redoute par dessus tout c'est la perte de l'autonomie politique de la Suisse. Il y a là, comme nous le fait très justement remarquer M. Gehring, une certaine exagération, car tout dépend de la façon dont l'union douanière est établie et des Etats qui la composent. Une simple alliance économique ne conduit pas nécessairement à l'absorption politique, surtout lorsqu'elle intervient entre plusieurs Etats (1).

(1) Nous nous contentons de mentionner un projet des plus fantaisistes consistant dans une union douanière et politique entre la Suisse et... les Etats Unis. L'auteur, quelque homme politique redoutant le danger que l'Union douanière fait courir à un Etat quand il s'unit avec un voisin immédiat et puissant, espère parer ainsi au danger. La Suisse, devenue un territoire américain, conserverait son autonomie et serait sérieusement protégée par la marine américaine. La presse suisse a assez mal accueilli ce singulier projet faisant très justement remarquer que si les Etats-Unis avaient un différend avec un Etat européen, celui-ci s'empresserait de se venger

Nous devons maintenant indiquer en quelques mots quel écho les projets d'unions douanières élaborés en Suisse, dans ces derniers temps ont trouvé en Allemagne. Ils ont été accueillis, suivant M. Franke, très froidement. Tandis qu'on cherchait à se renseigner sur le mouvement qui s'est produit en Autriche et en Hollande, en faveur d'une union douanière avec l'Allemagne, et qu'on accueillait avec sympathie ces projets on se préoccupait assez peu de ceux qui émanaient de la Suisse.

On peut cependant signaler un plaidoyer en faveur de l'entrée de la Suisse dans la communauté douanière allemande, paru en octobre 1899 dans un journal l'*Exportation*, organe du *Centralverein für Handelsgeographie*. Cette fusion aurait pour conséquence, disait cette feuille, d'accroître les échanges entre les deux pays. Elle reconnaissait que quelques branches de l'industrie pourraient en souffrir, mais l'Allemagne y gagnerait, en somme, un marché important et la Suisse aurait le très grand avantage de faire partie d'un vaste territoire douanier et de jouer ainsi un rôle dans l'économie mondiale.

MM. Egner et Schuemacher se montrent également très favorables à la pensée d'une union douanière avec la Suisse. Se basant sur cè que la Suisse a besoin de développer ses exportations pour payer les denrées

en attaquant la Suisse devenue son représentant en Europe. V. Egner et Schuemacher, p. 279 ; Francke, p. 245.

alimentaires et les matières premières qu'elle importe, et ce sur ce que l'Allemagne absorbe 26,5 0/0 des exportations suisses, alors que la France, l'Autriche et l'Italie ensemble n'en reçoivent que 25,8 0/0, ils concluent que la Suisse aurait tout intérêt à s'unir douanièrement à l'Allemagne. Ils font valoir, en outre, un argument que nous n'avons pas retrouvé ailleurs, et qui a cependant son importance, c'est que, grâce à l'union douanière, la Suisse jouirait d'une voie fluviale navigable absolument libre et que Bâle deviendrait son grand port de commerce (1).

Ce sont là, évidemment, de bonnes raisons, mais l'opinion ne reste pas moins divisée en Suisse comme ailleurs et la question de l'union douanière de l'Europe centrale ne paraît pas près d'aboutir.

Section V

La question de l'union douanière en Hollande (2)

La Hollande accédera-t-elle à une union douanière de l'Europe ou plus simplement à la communauté douanière allemande ? La question reste posée depuis la

(1) V. Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 282.

(2) Bibliographie : E. Francke. *Die Niederlande und Belgien. Op. cit.*, p. 238 et suiv. — Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, ch. XVIII ; *Zollbundnis mit den Niederlanden*, p. 256 et suiv. — Reismann Grone. *Die Deutschen Reichshæfen und das Zollbündnis mit den Niederlanden*, rapport présenté à l'assemblée du 30 septembre 1899 de

Révolution de 1830, qui sépara la Belgique du Royaume des Pays-Bas, créé par le congrès de Vienne de 1815 et qui comprenait : la Hollande, la Belgique et le Luxembourg. A dater de ce moment on discuta, en effet, en Hollande et en Allemagne, la question d'une alliance offensive et défensive, et d'une union douanière entre les deux pays. Nous ne nous occuperons que de ce second point de vue et nous trouvons, dès 1834, un projet d'accession à l'association douanière allemande émanant d'un ministre des finances hollandais Celui-ci ne voyait qu'un seul obstacle à l'accession : la répugnance du roi. Du côté allemand, Frédéric List, dans son *Système national d'économie politique*, déclarait, en 1841, que l'accession de la Hollande au Zollverein était une véritable nécessité. Se plaçant au point de vue de l'Allemagne, il déclarait : « La Hollande est, par sa situation géographique, par ses

l'Union pangermanique, à Hambourg. — A. van Houten. *Deutschland und Holland*, dans *Die Nation*, n^os^ 35 et 36, année 1900. — A. Sartorius von Walterhausen. *Ein deutschniederlandischer Zollverein*, dans la *Zeitschrift für Socialwissenchaft*, t. III. fascicules 7 et 8, année 1900. — W. Lexis. *Die Zukunft Hollands une seiner Kolonien. Allgemeine Zeitung*. Munich, n° 51, année 1900. — E.-F. Kosmann. *Holland und Deutschland, Wandlungen und Vorurteile*, La Haye, 1901. — P. Stubmann. *Holland und sein deutscher Hinterland in ihren gegenseitige Warenverkehr*, Iéna, 1901. — Von Halle. *Die Volks und seewirtschaftlichen Beziehungen zwischen Deutschland und Holland*, dans *Volks und Seewirtschaft*, 1902. — Anton. *Ein Zollbündniss mit den Niderlanden*, Dresde, 1902.

Sinceny. Projet d'union douanière avec l'Allemagne, *La Réforme économique* du 12 novembre 1899, p. 1168.

relations commerciales et industrielles, par l'origine de ses habitants et par leur langage, une province allemande, séparée à l'époque des déchirements intestins de la contrée et qui doit lui être de nouveau incorporée, sans quoi l'Allemagne ressemblerait à une maison dont la porte serait la propriété d'un étranger. La Hollande appartient à l'Allemagne, tout aussi bien que la Bretagne et la Normandie à la France et tant que la Hollande voudra former un Etat distinct, l'indépendance et la puissance de l'Allemagne seraient aussi peu réelles que l'eussent été celles de la France, si la Bretagne et la Normandie fussent restées aux mains des Anglais. » (1)

Mais ce n'est pas seulement en se plaçant au point de vue national, que List revendiquait au nom de sa patrie, l'achèvement du Zollverein, par l'incorporation de la Hollande. L'accession ne serait pas moins profitable au pays voisin : « Si la Hollande, disait-il, a perdu sa puissance commerciale, c'est à son insignifiance territoriale qu'elle doit s'en prendre. Malgré la prospérité de ses colonies, elle continuera à déchoir, parce qu'elle n'est pas en état de suffire aux frais immenses d'un établissement militaire et naval. Ses efforts pour conserver sa nationalité ne serviront qu'à l'endetter de plus en plus... Actuellement, elle n'est que

(1) List. *Das national System der politischen Œkonomie*, traduction H. Richelot, édit. 1857, p. 526 et suiv.

l'humble servante de l'Angleterre ; incorporée à l'Allemagne, elle aurait le commandement de la marine allemande ». Il concluait que la réunion des deux pays serait avantageuse pour l'un et pour l'autre, mais ce qu'il importe de remarquer, c'est que List ne songeait pas seulement à une union douanière, mais à l'absorption de la Hollande dans la nationalité allemande. Le doute ne saurait exister sur ce point, car il s'exprime en termes très nets : « Déchue comme puissance commerciale, *parce que simple fraction de nationalité, elle a voulu exister comme un tout*, parce qu'elle a cherché son avantage dans l'oppression et l'affaiblissement des forces productives de l'Allemagne, au lieu de fonder sa grandeur sur la prospérité du pays dont elle était solidaire... la Hollande ne peut trouver son ancienne splendeur que par l'association allemande et en s'unissant à elle par les liens les plus étroits ».

La Hollande a voulu exister comme un tout ; elle veut aujourd'hui encore conserver son autonomie politique, et c'est précisément pour cela qu'elle a toujours hésité à contracter une union douanière avec l'Allemagne. Elle craint que ce soit là le premier pas vers l'absorption politique que rêvent les pangermanistes (2),

(1) List. Traduction Richelot, p. 527-528.

(2) V. Chéradame. *Op. cit.*, p. 84, et les brochures pangermaniques du docteur Hasse, *Deutsche Weltpolitik* — Waldersee. *Was Deutschland braucht*, Munich, 1897. — Bley. *Die Weltstellung des Deutschtums*, Munich, 1897.

vers la reconstruction de l'ancien empire germanique ; elle aime mieux rester la Hollande que de devenir une province de la plus grande Allemagne.

Ces considérations politiques ont exercé une très grande influence sur la question de l'union douanière hollando-allemande, et ont empêché sa réalisation, mais on peut encore faire valoir des raisons d'ordre économique, notamment le désir de la Hollande de conserver sa liberté commerciale, quand l'Allemagne s'enfonçait de plus en plus dans la voie du protectionnisme, la crainte de voir péricliter son commerce de commission très florissant, sa répugnance à l'encontre du militarisme et du fonctionnarisme allemand.

Ce sont là de sérieux obstacles, et cependant la question de l'union douanière reste à l'ordre du jour en Hollande et en Allemagne. Il faut en chercher la cause dans l'évolution économique de la Hollande. Le vaste marché industriel et commercial allemand, constitue l'Hinterland, qui assure la prospérité des grands ports hollandais, Amsterdam et Rotterdam. Il suffit de jeter les yeux sur le tableau ci-dessous, pour se rendre compte de l'importance croissante des relations commerciales hollando-allemandes. Si les exportations de l'Angleterre en Hollande atteignent un chiffre considérable, ses importations de Hollande sont bien inférieures à celles de l'Allemagne. Le commerce total

anglo-hollandais (1) est à peine égal à la motié du commerce total hollando-allemand. On conçoit que dans ces conditions, un rapprochement entre ces deux derniers pays ait été envisagé avec faveur des deux côtés, d'autant plus que les productions se complètent plus qu'elles ne se concurrencent. L'Allemagne importe de la Hollande des denrées coloniales, et exporte des produits manufacturés. Les grands ports sont ses débouchés naturel ; Amsterdam et Rotterdam ne sont florissants que parce que l'industrie allemande, le commerce et la navigation fluviale allemande ont pris un très grand essor.

Aussi a-t-on mesuré dans les deux pays les avantages qui résulteraient d'une union douanière, et des manifestations favorables à ce projet se sont fait jour dans ces dernières années. En 1899, la question fut

(1)

COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA HOLLANDE AVEC LES PRINCIPAUX PAYS ÉTRANGERS
EN MILLIONS DE FLORINS

Pays de provenance	1889	1892	1896	1898	1900
Allemagne	269,6	275	302,6	343,8	386,4
Royaume-Uni	297,4	268,3	255,7	269	288,3
Etats-Unis	76	148,9	166,8	279,3	283,5
Belgique	176,6	184,3	174,2	209,4	207,9
Colonies hollandaises	144,1	178,7	240	260,8	272,5
Pays de destination	1889	1892	1896	1898	1900
Allemagne	511,1	504,3	700,5	816,5	911,4
Royaume-Uni	284,7	325,8	290,2	337,8	382,5
Etats-Unis	22,2	23,3	46,5	43,5	64,5
Belgique	140,1	160,4	164	160,9	175,6
Colonies hollandaises	71,6	66,8	56,1	67,6	64

posée par la presse en Hollande. Bien que le débat ne soit pas venu devant les chambres, bien que les associations d'industriels et de commerçants ne s'en soient pas occupés, il a pris une certaine ampleur et un courant favorable à l'union douanière s'est formé, dirigé par des personnalités éminentes, des savants, des députés, des hommes d'Etat (1).

Ce mouvement très remarquable, que l'on a désigné sous le nom de « *Haagsche Courant* » parce qu'il émanait surtout de la ville de La Haye, a été inspiré surtout par des considérations politiques, s'il faut en croire les économistes allemands qui ont étudié la question. On peut s'en étonner, car nous avons déjà indiqué que la crainte de perdre son autonomie politique avait toujours retenu la Hollande sur la voie de l'union douanière. Mais une série d'évènements politiques firent oublier le danger d'ane annexion et l'Allemagne qui avait paru être un voisin redoutable, surtout depuis la conquête de l'Alsace-Lorraine, fut alors envisagé comme une puissance protectrice pour la Hollande. L'évènement politique, auquel nous faisons allusion, c'est la guerre du Transvaal, débutant par le Raid Jameson, c'est-à-dire par un acte de violence

(1) M. Sartorius de Walterhausen, professeur à l'Université de Strasbourg, dans son article : « Un Zollverein hollando-allemand » paru dans la *Zeitschrift für Socialwissenchaft* du 21 juillet 1900, fascicule 7 et 8, a étudié en détail ce courant de La Haye et signale les principales opinions émises.

dirigé contre une république peuplée de colons d'origine hollandaise ; c'est aussi la guerre entreprise par les Etats-Unis contre l'Espagne (1). Ces abus de puissances fruits des tendances impérialistes, donnent à réfléchir aux Hollandais qui possèdent dans les mers lointaines un empire colonial d'une très grande valeur. Cet empire ne pourrait-il pas, à son tour, éveiller les désirs de conquête des puissances mondiales ? Or, les Pays-Bas ne possèdent ni une puissante armée de terre, ni une flotte de guerre capable de soutenir la lutte. Ils connaissent leur faiblesse, ils se souviennent de la perte de leur colonie du Cap et de Singapour, de leur renonciation à Bornéo ; craignant que leur neutralité ne suffise pas à les protéger contre l'audace de l'Angleterre, qui n'a pas hésité à entreprendre une guerre injuste au lendemain de la conférence de La Haye, ils songent à s'unir à l'Allemagne, à lui demander aide et protection.

Tel est l'origine de ce courant favorable à l'union douanière avec l'Allemagne qui pourrait être représenté graphiquement par une courbe s'élevant depuis l'année 1896 jusqu'à l'automne de 1899, moment où elle atteint son point culminant, pour s'abaisser ensuite plus rapidement. Sans doute il ne faudrait pas croire

(1) Les économistes allemands indiquent en outre comme étant la cause de ce revirement : le mariage de la reine de Hollande avec le duc Henri de Mecklembourg qui a su éveiller dans sa nouvelle patrie un sentiment favorable à l'Allemagne. V. sur ce point : Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 257. — Anton. *Une alliance douanière avec les Pays-Bas*, p. 6. — Francke. *Op. cit.*, p. 236.

qu'il y eût un ensemble parfait dans ce mouvement d'opinion, mais tandis qu'autrefois on opposait un refus formel à tout projet d'union, à dater de 1896 on accepte d'en discuter les inconvénients et on en reconnaît les avantages. A cette époque le journal d'Utrecht le *Dagblad* déclarait que la neutralité de la Hollande n'était pas une garantie, car en cas de guerre cette neutralité serait violée et le pays entouré d'ennemis. Il ajoutait que le seul moyen d'assurer l'indépendance et l'intégrité de la Hollande consistait à chercher un appui politique et économique auprès de l'Allemagne. Mais c'est surtout en 1899 que la question est envisagée au point de vue économique. « Une plus grande sécurité pour nos possessions, un plus large champs de travail pour nos industries par suite de l'abaissement des barrières douanières qui séparent notre pays de l'Allemage », tels sont les avantages qui résulteraient de de l'union douanière, disait un journal et il ajoutait que les ministres qui concluraient une telle union accompliraient une œuvre sacrée pour les Pays-Bas. Un autre journal *Die Avondpost* ouvrait une enquête en posant cette question : Estimez-vous qu'une union douanière hollando-allemande soit utile à notre commerce et à notre industrie, et ne cache-t-elle pas en elle, au point de vue politique, un danger pour notre patrie ? Les réponses furent nombreuses et motivées. Ces discussions durèrent jusqu'au début de l'année 1900 ; les partisans de l'union douanière paraissaient d'abord

l'emporter : ils se recrutaient surtout dans les milieux industriels parmi les ouvriers et les patrons. Les adversaires les plus convaincus qui sont en majorité depuis 1899, se recrutent parmi les commerçants qui redoutent la suppression du commerce de commission. Depuis, l'idée n'a pas fait de sérieux progrès en Hollande et nous croyons que l'on peut répéter encore aujourd'hui ce que M. Francke disait en 1900 : « Si la question venait à être discutée par les Chambres elle serait résolue négativement ». Mentionnons toutefois comme un pas dans la voie d'un rapprochement commercial la convention hollando-allemande relative aux cables télégraphiques, et l'entrée de la Hollande dans l'Union postale austro-allemande réalisée conformément au vœu émis par la Chambre de commerce d'Utrecht en juin 1902. Sans doute on ne saurait conclure d'une union postale à la possibilité d'une union douanière qui soulève des objections beaucoup plus sérieuses, mais il y a là une indication. Signalons aussi le discours prononcé par le docteur Kosmann [1] à l'occasion de son entrée dans le corps enseignant de la Faculté de Leyde en 1901. Le jeune orateur retraçait l'évolution qui s'est produite dans les relations hollando-allemandes. Il constatait que jusqu'au milieu du XIX[e] siècle les Hollandais considéraient les Allemands comme un peuple dépourvu de goût et d'intelligence, tandis que ceux-ci

(1) Docteur E.-F. Kosmann, *Hollande et Allemagne, évolutions et préjugés*, La Haye, 1901.

reprochaient aux Hollandais leur langue barbare, leur civilisation arriérée et voyaient dans la Hollande « une Chine européenne » ! Tout cela est bien changé ; ces préjugés ont disparu, et plus les deux peuples apprendront à se mieux connaître, plus ils désireront se rapprocher. Aussi, en terminant son discours, M. Kossmann jetait un regard plein d'espérance sur l'avenir de l'union douanière.

Tel est, brièvement résumé, l'état de l'opinion en en Hollande. En Allemagne on suivait avec attention et intérêt le mouvement favorable que nous avons signalé et les Pangermanistes cherchaient à l'exploiter. En 1897, M. Fritz Bley (1) dans une étude sur le mouvement pangermaniste, se prononçait en faveur d'une union douanière austro-allemande et hollando-allemande, devant conduire à l'union politique. En 1899, M. Reismann-Grone dans un rapport à l'Assemblée de l'Union Pangermanique tenue à Hambourg le 30 septembre se prononçait en faveur de l'union douanière. En 1900 la question est étudiée par M. Sartorius von Waltershausen dans les articles que nous avons déjà mentionnés. L'auteur après avoir envisagé les arguments produits par les partisans et les adversaires de l'union douanière, souhaite sa réalisation, persuadé « que les deux peuples y gagneront au point de vue agricole, industriel et commercial ». Sur le point de

(1) F. Bley. *Die Weltstellung des Deutschums*. Munich, 1897.

savoir quel est celui qui profitera le plus de l'union, il déclare qu'il est difficile de se prononcer. A son avis « les Pays-Bas seront d'abord les plus favorisés parce-que le développement de leur industrie qu'en sera la conséquence exercera une influence bienfaisante sur toutes les branches de leur activité économique ». Mais l'Allemagne ne perdra rien pour attendre et en retirera elle aussi des avantages.

Tout en souhaitant la réalisation de l'union douanière, M. de Waltershausen se montrait assez réservé en déclarant que l'Allemagne ne devait pas faire les premiers pas et qu'il appartient à la Hollande de prendre l'initiative. C'était aussi l'avis du professeur M. Lexis, de l'université de Gōttingen, qui déclarait, dans un article paru dans l'*Allgemeine Zeitung* de Munich : (1) « L'Allemagne doit s'abstenir de toute tentative immédiate en faveur d'une union douanière. La Hollande doit venir à nous. Nous n'avons pas besoin de sa protection, quelque désirable que puisse être son accession ; mais nous pouvons ajouter que l'Allemagne doit accueillir avec bienveillance et examiner tout projet émanant de la Hollande et tendant à rapprocher du tronc principal le membre séparé de la famille du peuple allemand. »

En 1901, nous pouvons signaler l'étude de M. Stubmann : « La Hollande et son Hinterland allemand dans

(1) Numéro du 21 février 1900, *L'Avenir de la Hollande et de ses colonies*.

leurs relations commerciales réciproques avec des considérations particulières sur les principaux ports hollandais depuis le milieu du XIX^e^ siècle. » (1) C'est là, avant tout, une étude de statistique commerciale ; mais, dans sa conclusion, il aborde la question de l'union douanière hollando-allemande, et recherche quelles seraient les conséquences qu'elle aurait sur le commerce de la Hollande. A son avis, si ce commerce devait souffrir de l'union, le pays trouverait une compensation dans le développement du trafic de ses grands ports. Enfin, en 1902, M. von Halle, étudiant la question au même point de vue, se montre aussi favorable à l'union douanière, (2) tandis que M. Anton, professeur à l'université de Iéna, démontre, dans une brochure : *Une union douanière avec les Pays-Bas*, la possibilité et les avantages d'un rapprochement entre les deux pays, sous forme d'un véritable Zollverein. (3)

Après avoir indiqué l'état de l'opinion en Hollande et en Allemagne, nous devons, en quelques mots, indiquer les obstacles qui, à notre sens, paraissent s'opposer à la réalisation de l'union douanière hollando-allemande. On ne peut nier leur existence, alors même que l'on reconnaît les avantages qui résulteraient de l'union

(1) Publié dans les *Abhandlungen des staatswissenchaftlichen Seminars zu Iéna* (1^er^ vol., 1^er^ fascicule), et séparément. Iéna, 1901.

(2) Les relations économiques terrestres et maritimes entre l'Allemagne et la Hollande, vol. II de ses *Volks und Seewirtschaft*, 1902.

(3) Publié dans le *Jarhbuch des Gehe Stiftung zu Dresden*, t. VIII, fascicule 4, et séparément, Dresde, 1902.

pour la Hollande au point de vue de sa faiblesse militaire, de son isolement commercial, du danger qu'elle court de voir le trafic allemand se détourner de ses grands ports pour se diriger vers ceux de Hambourg, Brème et Lubeck.

Parmi les obstacles à l'union douanière, nous avons déjà envisagé celui provenant de la crainte de la Hollande de perdre son autonomie politique. Nous avons essayé de montrer toute son importance ; nous n'y reviendrons pas. On peut, en second lieu, signaler l'obstacle provenant des difficultés internationales que l'union pourrait se soulever. (1) Ces difficultés ne nous paraissent pas très sérieuses. Nous ne voyons pas, en effet, quels arguments les nations étrangères pourraient invoquer pour s'opposer à l'union douanière si les deux pays intéressés étaient disposés à la conclure. La Hollande est un Etat autonome qui peut régler ses relations avec les autres pays comme il lui plaît. Quand le Luxembourg a accédé à la communauté douanière allemande, il n'y a pas eu de protestations. L'ingérence des puissances étrangères à propos de l'accession de la Hollande ne se justifierait pas davantage, puisque la Hollande n'est pas, comme la Belgique, soumise au régime de la neutralité perpétuelle.

(1) Anton. *Op. cit.*, p. 11. Cet auteur étudie avec une très grande impartialité les obstacles qui s'opposent à la réalisation de l'Union douanière. Il n'insiste pas seulement sur les avantages mais aussi sur les inconvénients qu'elle pourrait présenter pour les deux pays.

Nous ne croyons pas non plus que la clause de la nation la plus favorisée puisse faire obstacle à cette accession, puisqu'il est question d'une union douanière complète. Ici encore on peut invoquer comme précédent l'entrée du Luxembourg dans le Zollverein allemand car les puissances bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée n'ont pas songé à se prévaloir de cette accession pour demander le même traitement.

Quant aux obstacles techniques (1), provenant des difficultés qu'il y a à organiser une administration commune, un système de répartition équitable des recettes douanières, ils nous paraissent plus sérieux. M. Anton, estime cependant qu'ils ne sont pas invincibles. Il ne serait pas nécessaire à son avis d'arriver à la péréquation des accises ; les *Ubergangsabgaben*, pratiqués par le Zollverein y remédieraient. Quand a la question de savoir quels seraient les droits accordés à la Hollande dans l'administration douanière, il estime qu'il ne saurait être question pour la Hollande d'abandonner la direction de sa politique commerciale et douanière à l'Allemagne, comme le Luxembourg l'a accepté. La Hollande pourrait être représentée au *Bundesrat*, par une députation, et on pourrait songer a établir quelque chose d'analogue au compromis Austro-Hongrois de 1867. Sur ce point l'auteur ne précise rien, et la question ne serait pas facile à solutionner à notre avis. Il

(1) V. Anton. *Ein Zollbündniss mit den Niderlanden*, p. 13 et suiv.

ne nous semble pas que la Hollande puisse se laisser facilement séduire par l'organisation douanière de l'Autriche-Hongrie qui est depuis longtemps une cause de dissensions pour les deux parties de la monarchie Austro-Hongroise.

Au point de vue des recettes douanières, M. Anton, déclare que ces recettes qui ne représentaient pas beaucoup plus de 15 millions de marks dans le budget de la Hollande de 1900, seraient portées à 43 millions de marks si la Hollande accédait au Zollverein allemand ; mais pour qu'elle put bénéficier de cet excédent de 28 millions de marks, il faudrait qu'elle consentit à abandonner sa politique économique pour adopter celle de l'Allemagne.

C'est là qu'est le nœud de la question, la grosse difficulté que soulève la réalisation de l'union douanière. La Hollande est un pays essentiellement libre-échangiste, l'Allemagne pratique une politique protectionniste, et ne veut ni ne peut modifier sa politique actuelle. Il ne saurait être question de compromis, de concessions réciproques. C'est un point sur lequel les économistes allemands sont formels. Si la Hollande veut accéder au Zollverein, elle doit accepter de modifier sa politique économique dans un sens protectionniste.

M. Anton entreprend de démontrer que cette modification serait une nécessité pour la Hollande. Si elle est libre-échangiste c'est à cause de sa situation économique. La Hollande est avant tout un pays commerçant ;

son agriculture, son industrie n'occupent qu'une place secondaire dans son économie. Baignée par la mer, en possession de l'embouchure du Rhin, elle est un pont naturel jeté entre l'Angleterre et l'Allemagne, une porte ouverte aux importations des pays d'outre mer, aux exportations des pays européens.

Sa situation géographique lui impose donc une politique de libre-échange, mais M. Anton estime que son économie serait entièrement modifiée par son accession au Zollverein. La Hollande pourrait alors se doter d'une industrie plus importante, développer son agriculture, substituer à son commerce de transit et de commission un commerce propre (1).

Nous ne suivons pas l'auteur dans le cours de ses développements ; nous nous bornons à constater qu'il reconnaît que cette modification complète apportée au régime économique de la Hollande ne serait pas sans certains inconvénients. Toute médaille à son revers, dit-il : l'union douanière n'échappe pas à cette loi qui régit les choses de ce monde. C'est ainsi qu'il admet notamment qne l'union douanière pourrait diminuer le commerce de commission de la Hollande, mais il estime que l'on pourrait remédier à cet inconvénient en établissant à Rotterdam un port franc (2). Il reconnaît aussi que l'adoption par la Hollande de la politique protectionniste allemande aurait pour conséquence l'aug-

(1) Anton. *Op. cit.*, p. 16 et suiv.
(2) Anton. *Op. cit.*, p. 17.

mentation du prix des denrées alimentaires, et d'une partie des produits industriels, mais à ces inconvénients il oppose les avantages considérables à son avis qui résulteraient de l'union : le développement de l'agriculture de l'industrie, d'un commerce propre. En dernière analyse il estime que l'union serait favorable à la Hollande, comme à l'Allemagne et il pense que plus les deux peuples se connaîtront, mieux ils apprécieront les avantages de cette union douanière. (1)

Si l'analyse est impartiale, la conclusion est peut-être un peu optimiste. Nous croyons pour notre part que si les Allemands verraient avec joie la Hollande entrer dans l'union douanière allemande, il y aura longtemps encore en Hollande un parti puissant qui s'opposera à la réalisation de cette union douanière dans laquelle un grand nombre de hollandais verraient le tombeau de leur politique de liberté commerciale, de leur indépendance économique et politique.

Section VI

La situation de l Italie, la Roumanie, des pays scandinaves au point de vue de l'union douanière de l'Europe centrale (2).

Nous n'insisterons pas longuement sur les pays que nous visons dans ce chapitre d'abord parce que la ques-

(1) Anton. *Op. cit.*, p. 19 et suiv. ; voir aussi p. 27.
(2) V Egner et Schuemacher. Ch. XX : Zollbündniss mit Italien,

tion de l'union douanière de l'Europe centrale n'y a pas été étudiée avec autant de profondeur qu'en France, en Allemagne, en Autriche-Hongrie, en Suisse ou en Hollande, ensuite parce que leur accession à une telle union supposerait qu'elle serait déjà en partie formée. En effet, l'accession de l'Italie à raison même de sa situation géographique serait subordonnée à celle de la Suisse, celle de la Roumanie à l'accession de l'Autriche. Quant aux pays scandinaves leur accession à l'union n'aurait pas une importance capitale pour les pays de l'Europe centrale.

Les rapports commerciaux de l'Italie tendent à la rapprocher des pays de l'Europe centrale. On avait bien songé autrefois à faire participer l'Italie à une union de l'Europe occidentale, mais depuis qu'elle est entrée dans le système des traités de commerce de 1892, il semble bien que sa politique commerciale ait été inspirée par le désir d'obtenir des facilités pour ses exportations vers la Suisse et l'Autriche. La guerre douanière italo-française a contribué à accentuer ces tendances, et si un rapprochement s'est fait aujourd'hui entre les deux pays, il ne paraît pas suffisant pour modifier la direction de la politique commerciale italienne. Les traités de 1892 paraissent d'ailleurs avoir favorisé l'essor économique de l'Italie qui a été remar-

p. 282 et suiv. ; ch. XXII : Zollbündnisse mit Skandinavien, Rumänien. Nous ne parlons pas de la Belgique dont nous avons examiné la situation à propos de l'Union douanière de l'Europe occidentale.

quable dans les dix dernières années. L'Italie tend à devenir un pays un pays industriel, à travailler elle-même ses matières premières et à développer ses exportations, qui sont passées de 1890 à 1900, de 896 à 1432 millions de lires. Aussi, est-il de son intérêt de renouveler les traités de 1892 de même qu'elle a amélioré ses relations commerciales avec la France. C'est ce qu'a fort bien compris M. Luzzati qui publiait dans la *Neue Freie Presse* de Vienne, du 8 mars 1903 (1), un article au sujet du renouvellement des traités de commerce. Il montrait le danger que les exigences des agrariens pouvaient faire courir à la paix économique du monde. Pour éviter d'engager l'Europe toute entière dans un conflit douanier, il demandait que : « Ni l'Allemagne, ni la Suisse, ni l'Autriche ne dénoncent leurs traités avant que les nouveaux traités ne soient négociés et sanctionnés par les parlements, et qu'aucun de ces gouvernements ne se laisse influencer dans ses négociations par la possibilité d'une dénonciation ». Mais, on n'est pas allé plus loin, et on a songé à discuter la pensée d'un rapprochement plus intime au point de vue économique, des pays de la Triple alliance (2). On ne peut donc signaler, comme manifes-

(1) Le titre de cet article était : « Une proposition pour éclairer l'horizon douanier ». V. aussi au sujet de cet article, *La Réforme économique* du 15 mars 1903, p. 361.

(2) Un parti important en Italie, représenté par M. le marquis de Cappelli, a même reproché à M. Luzzati trop de condescendance et demandé dans un « Rapport sur la Réforme douanière », que le tarif

tation, en faveur d'un Zollverein de l'Europe centrale, que celle de l'ancien ministre Crispi, en 1891, dont nous avons déjà parlé ; nous n'y reviendrons pas. Les économistes italiens ne paraissent pas non plus s'être beaucoup occupés des unions douanières. Nous ne pouvons citer qu'un article de M. E. Giretti (1) : « L'Union douanière européenne », où l'auteur, libre échangiste convaincu condamne les projets d'unions conçus dans un sens protectionniste. Il voit dans les Etats-Unis, le plus bel exemple d'union douanière, et regrette que le projet de M. de Molinari n'ait pas abouti. Mais ces idées n'ont plus aujourd'hui aucune chance de succès.

Enfin, récemment, la question de l'union douanière a été soulevée dans un congrès international d'agriculture, tenu à Rome en avril 1903, mais, comme il s'agissait surtout d'une union dirigée contre les Etats-Unis d'Amérique, nous en reparlerons dans le chapitre suivant.

On voit donc que l'idée de l'union de l'Europe centrale n'a pas fait de très grands progrès en Italie, et rien ne vient corroborer d'une façon précise l'affirmation de MM. Egner et Schuemacher, suivant lesquels, « le peuple italien se réjouirait, si la convention politique

italien soit modifié dans un sens protecteur dans le but d'encourager la création et le développement de nouvelles industries et de sauver de la ruine certaines cultures importantes, et qu'un droit soit établi sur les bois et les chevaux.

(1) Edoardo Giretti, dans la *Vita Internazionale* du 20 décembre 1902,

qui unit l'Allemagne à l'Italie pouvait conduire à une union douanière (1) ».

L'entrée de la Roumanie dans un Zollverein de l'Europe centrale, offre surtout de l'intérêt pour l'Autriche, dont elle suppose l'accession douanière réalisée, et pour l'Allemagne. Déjà, List avait attiré l'attention sur l'importance que présente la Roumanie pour le commerce allemand. En effet, tandis que les exportations et importations de la Roumanie, dans ses rapports avec l'Allemagne, s'élevaient seulement, en 1880, à 17 millions de marks, elles atteignaient, en 1890, 70 millions de marks.

En 1892 la Roumanie a pris part aux traités de commerce de l'Europe centrale et depuis la question s'est posée de savoir si elle ferait partie de l'union douanière à créer. Nous croyons que son accession soulèverait les mêmes difficultés que celle de la Hongrie, car le régime économique des deux pays est le même. La Roumanie est avant tout un pays agricole ; ses agriculteurs qui trouveraient dans l'union douanière un large marché en verraient avec plaisir la réalisation. D'autre part les industriels allemands se réjouiraient également de cette accession, car. la Roumanie qui n'a pas d'autre industrie que celle des pétroles doit acheter à l'Allemagne les produits fabriqués dont elle a besoin. Mais les agrariens allemands s'opposeraient sans aucun doute à cette accession.

(1) Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 290.

Nous n'insistons pas davantage, car il est probable que la question ne se posera pas de sitôt sur un terrain pratique.

Il en est de même pour les pays scandinaves. Leur accession n'offrirait d'ailleurs pas le même intérêt que celle de la Roumanie qui assurerait à l'union douanière un débouché sur la mer Noire et la possession du cours tout entier du Danube. Aussi la pensée de faire entrer les pays scandinaves a-t-elle été combattue : « L'union douanière de l'Allemagne avec la Suède et la Norvège, dit un économiste allemand de Cologne, M. Herbert, aboutirait à cet unique résultat : l'Allemagne ne serait pas plus protégée contre ses ennemis, et pour protéger suffisamment ses alliés, elle serait obligée de s'imposer dans certaines circonstances des sacrifices qui l'empêcherait de se consacrer à ses intérêts coloniaux ainsi qu'il est désirable (1). » D'autres, il est vrai, se sont prononcés en faveur de l'entrée de la Suède et de la Norvège dans l'union douanière de l'Europe centrale, mais ces opinions sont restées isolées, et cela n'a rien d'étonnant parce que les relations commerciales que les pays scandinaves entretiennent avec l'Europe, n'ont pas une importance considérable. En Suède et en Norvège la question n'a pas été souvent discutée et un rapprochement avec l'Allemagne n'a guère été préconisé que par le poète pangermaniste Björnson. Comment s'en étonner d'ailleurs, puisque la

(1) Cité par MM. Ener et Schuemacher. p. 294.

Suède et la Norvège n'ont pas su maintenir l'union douanière qui les unissait !

Nous avons ainsi passé en revue les pays susceptibles de faire partie de l'union douanière de l'Europe centrale ; nous avons aussi consciencieusement et aussi impartialement que possible tenté de résumer les principaux projets élaborés dans chaque pays, de saisir l'état de l'opinion dans chacun d'eux, de montrer les avantages et les inconvénients que présenterait pour eux cette union. En somme on peut dégager de cet ensemble de projets, en faisant abstraction des différences de détail qui les séparent les quatre grandes conceptions suivantes :

1° Le plan d'une union austro-hongroise et allemande qui a été défendu avec un réel talent par de nombreux économistes et plus particulièrement par MM. Matlekovitz et Grunzel.

2° Un plan d'union douanière qui engloberait, outre les pays ci-dessus nommés, la Hollande. C'est le rêve des Pangermanistes. Dans cette conception d'une plus grande Allemagne certaines parties de l'Autriche seraient exclues du Zollverein qui engloberaient tous les pays où résonne la langue allemande.

3° Un plan d'union douanière embrassant les pays de la triple alliance et doublant l'union politique d'une union économique. Cette alliance serait en quelque sorte dirigée contre la France que certains économistes allemands et autrichiens seraient bien aise d'exclure de

cette communauté douanière. L'article 11 du traité de Francfort nous protège, mais en ce qui concerne l'union douanière imparfaite nous resterions sans défense et devrions chercher à rétablir l'équilibre économique européen en réalisant notre Zollverein colonial, et en nous efforçant d'établir l'union douanière de l'Europe occidentale. Cette menace ne nous paraît pas d'ailleurs pressante, car nous avons vu à quelles difficultés se heurtent les unions douanières parfaites.

4° Enfin une conception plus large engloberait la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Suisse, la Belgique, la Hollande ; elle a réuni de nombreux suffrages. Elle a été défendue en France et en Allemagne par de nombreux économistes.

Ces projets ont-ils quelques chances de succès ?

Nous ne le croyons pas s'il s'agit d'établir une union douanière parfaite, car la lutte des intérêts particuliers entre Etats, venant s'ajouter à la lutte des intérêts particuliers au sein de chaque Etat, rendrait cette organisation à peu près impossible. Sans doute, il y a au fond de tous les projets d'unions douanières une idée généreuse, celle de la solidarité des peuples du centre de l'Europe, mais cette idée se heurte à l'égoïsme qui est le principe d'action du monde, la loi des peuples comme celle des individus.

Pour que cette idée puisse s'affirmer sous une forme pratique et aboutir à un résultat, il faudrait un terrain

sur lequel les Etats du centre de l'Europe aient un intérêt commun.

Dans ces dernières années on crut trouver cet intérêt commun dans la nécessité d'organiser une défense sérieuse contre le péril américain, et de là, une conception nouvelle, qui tend à se substituer a celle de l'union douanière de l'Europe centrale. C'est la conception des Etats-Unis d'Europe dirigés contre les Etats-Unis d'Amérique; nous devons en aborder l'étude avant de poser nos conclusions.

CHAPITRE V

LES DERNIERS PROJETS D'UNIONS DOUANIÈRES PROVOQUÉS PAR LES TENDANCES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DES GRANDES PUISSANCES MONDIALES. LES ÉTATS-UNIS D'EUROPE CONTRE LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE.

Il est curieux de remarquer que l'insuccès des projets d'unions douanières n'a arrêté ni l'idée dans sa marche, ni les économistes dans l'élaboration de leurs plans. Après s'être affirmé dans la réalisation du Zollverein, cette idée s'élargit et engendre le projet d'une union douanière de l'Europe occidentale. Le nouveau plan échoue, tombe dans l'oubli, mais l'idée n'en subsiste pas moins et s'affirme de nouveau sous une forme plus audacieuse encore, celle de l'union douanière de l'Europe centrale. Le plan se discute encore aujourd'hui, sans que ses chances de réalisation se soient accrues, mais il tend à être balayé à son tour pour la conception des Etats-Unis d'Europe. C'est l'histoire de ces derniers projets que nous nous proposons d'esquisser dans ce chapitre. Dans une première section, nous verrons comment on a songé à parer aux effets désas-

treux de la concurrence américaine vis-à-vis des Etats européens, au moyen des unions douanières.

Dans une seconde section, nous verrons comment on a réussi dans une certaine mesure, à faire de *l'union douanière réduite à un article déterminé*, ou plus simplement de la *convention douanière*, une arme contre la politique agressive des trusts américains.

Section I

LA LUTTE CONTRE LA CONCURRENCE AMÉRICAINE AU MOYEN DES UNIONS DOUANIÈRES

Si l'idée d'une union douanière européenne tend aujourd'hui à passer au premier plan, à raison du danger que présente pour les nations de la vieille Europe, le gigantesque essor économique des Etats-Unis d'Amérique, elle avait été entrevue depuis fort longtemps et notamment par l'économiste List, dont nous avons plusieurs fois déjà signalé la profondeur des vues. « Dans un avenir qui n'est pas bien éloigné, disait-il, (2) la nécessité qui prescrit aux Français et aux Allemands de fonder une alliance continentale contre la supériorité britannique poussera les Anglais à organiser une coalition européenne contre la suprématie de l'Amérique. Alors la Grande-Bretagne cherchera et

(1) *Système national d'économie politique*, traduction Richelot, p. 542.

trouvera dans l'hégémonie des puissances européennes associées, sa sureté et sa force vis-à-vis de la prépondérance de l'Amérique et le dédomagement de la suprématie qu'elle aura perdue. »

L'appel de M. Carnegie à Guillaume II, le leader de l'anti-américanisme en Europe, lui demandant d'intervenir pour hâter la constitution d'une union douanière européenne, ne vient-il pas de justifier, en l'année 1902, la prophétie de List de 1841 ?

Mais c'est surtout à dater de 1889 que se développa, en Europe, « un sentiment de solidarité contre ce parvenu l'Amérique, qui croyait pouvoir tout se permettre à l'égard du vieux continent ». (1) Des manifestations se produisent alors en France, en Autriche, en Allemagne, en faveur d'une union douanière européenne. Nous allons les indiquer brièvement, mais avant d'aborder cette étude, remarquons qu'ici, plus que partout ailleurs, il est inexact de parler d'union douanière ou encore de Zollverein européen. Si, comme nous l'avons vu, la conception d'une union de l'Europe centrale est à peu près irréalisable, que penser de celle qui embrasserait l'Europe entière ? Les intérêts économiques des nations européennes sont trop divisés, les haines de race trop vivaces, trop attisées par le chauvinisme, pour que dans un élan de solidarité les peuples de l'Europe conviennent de fusionner leurs territoires

(1) Francke. *Op. cit.*, p. 194.

douaniers. Il ne peut être question ici que de mesures plus superficielles destinées à faciliter une action collective. Et cela est tellement vrai, qu'après avoir prononcé les grands mots de Zollverein européen, la plupart des économistes s'empressent de reconnaître la nécessité du maintien des frontières douanières qui séparent actuellement les Etats du continent.

Cette réserve faite, voyons quelles ont été, en France, les manifestations au sujet des Etats-Unis d'Europe contre les Etats-Unis d'Amérique. En 1879, M. de Girardin, dans le journal *la France*, du 16 octobre, déclarait : « Il faudrait être dénué de toute clairvoyance politique, pour ne pas se rendre compte qu'avant peu d'années les Etats-Unis d'Amérique imposeront impérieusement, sous peine de concurrence impossible, de ruine industrielle et de révolution sociale aux Etats désunis d'Europe l'obligation de licencier leurs armées et de n'avoir plus que la force publique nécessaire au maintien de l'exécution et du respect dû aux lois. » Mais l'auteur de ces lignes ne nous indique pas comment on pourrait mettre en pratique cette idée d'une Europe unie qu'il pousse jusqu'à un utopique désarmement.

La question fut de nouveau agitée en France, en 1889, à propos du congrès de Washington et du projet de l'union douanière des Trois Amériques. Tandis qu'un certain nombre de journaux prédisaient l'échec de ce projet de Zollverein américain, d'autres songeaient aux

mesures de défense. Ils déclaraient que le Zollverein américain devait avoir pour contre-coup nécessaire la formation d'un Zollverein européen, au moins entre les nations manufacturières ou possédant des colonies (1). En effet, ces nations ne pourraient plus tirer leurs matières premières des pays de l'Amérique du Sud lorsque ceux-ci seraient fermés aux produits fabriqués d'Europe. De même, M. Peez, examinant, dans un article de la *Revue d'économie politique*, quelles pourraient être les conséquences du congrès de Washington, terminait en formulant ce vœu : « Puisse ce jour ne pas tarder où, au cri de *Pan America*, l'écho de l'autre côté de l'océan redira : *Pan Europa* ! » (2)

D'ailleurs économistes et publicistes, se bornent toujours à poser le principe, mais se gardent bien d'entrer plus avant dans le sujet et d'indiquer par quelles mesures on pourrait mettre à exécution ces plans grandioses.

Depuis, les États-Unis ont continué leur marche vers la suprématie industrielle et commerciale ; le mot expressif et fort juste de « *Péril Américain* », a été introduit dans la langue économique, et le congrès de

(1) Voir pour plus de détails sur l'opinion de la presse française : Lourdelet : *Bulletin de la Chambre syndicale des négociants commissionnaires* d'août 1889, p. 48 52 ; et Prince : *Le Congrès des Trois Amériques*, la presse européenne sur le Congrès, p. 46-64.

(2) Année 1890, p. 272 : *Le Congrès des Trois Amériques*. Voir aussi notre chapitre : « Les grands groupements douaniers : L'Amérique, p. .

Mexico a permis de nouveau à la Presse d'élaborer des plans de Zollverein européen, mais ces plans ont toujours conservé cette allure assez vague et la redondance des mots cache bien souvent la pauvreté des moyens d'exécution.

Parmi les dernières manifestations au sujet de l'idée des Etats-Unis d'Europe, nous nous bornerons à citer les plus importantes, car elles sont nombreuses. La question est à l'ordre du jour et il est peu d'économistes qui sans la discuter n'y ait au moins fait allusion. Il est tout naturel que cette idée soit défendue par des protectionnistes, notamment par M. Théry, qui y a fait plusieurs fois allusion dans ses ouvrages (1), il est tout naturel aussi qu'elle soit combattue par des libres-échangistes, notamment par M. Beauregard (2).

Mais il est plus curieux de constater que l'idée d'une union douanière européenne protectionniste dirigée contre les Etat-Unis, a été défendue par un libre-échangiste : M. Paul Leroy-Beaulieu, tandis qu'elle était combattue par le promoteur de notre tarif douanier de 1892, celui que l'on considère comme l'âme du protectionnisme en France M. Méline.

(1) V. notamment *Europe et Etats-Unis d'Amérique*, 1899, et la lettre-préface de M. M. Dubois : Etats-Unis d'Amérique et Etats désunis d'Europe, *Economiste européen* du 23 décembre 1898, p. 807 ; *Histoire économique de l'Agleterre, de l'Allemagne, des États-Unis et de la France de 1890 à 1900*, 1902, préface.

(2) L'Union douanière européenne, *Monde économique* du 15 mai 1897.

M. P. Leroy-Beaulieu dont l'opinion a évolué plusieurs fois sur la question des unions douanières, qui, après avoir combattu le projet d'union de l'Europe centrale de M. de Molinari, comme embrassant un trop grand nombre d'Etats, émettait un projet d'union douanière de l'Europe occidentale, a récemment préconisé un projet d'union continentale Européenne (1). Mesurant toute la portée du péril Américain, redoutant la fusion de tous les peuples de langue anglaise, dans un vaste groupement douanier embrassant 200 à 220 millions d'Anglo-Saxons, il déclarait qu'il fallait mettre un terme aux querelles qui divisent les Etats Européens et préparer une fédération. Se plaçant à la fois au point de vue politique et économique il concluait à l'adoption d'une nouvelle doctrine de Monroë pour l'Europe en vertu de laquelle on interdirait l'établissement des Américains en Afrique et dans les parties de l'Asie bordant la Méditerranée et l'Europe. Envisageant la question du désarmement, il rappelait l'initiative de l'Empereur Nicolas II, et ne voyait aucune cause de haine entre les peuples européens en dehors du traité de Francfort. A ce sujet, il proposait de trancher la question de l'Alsace-Lorraine, suivant la combinaison ds M. J. Dolfus. (Restitution à la France de la Lorraine, moyennant indemnité : neutralisation de l'Alsace, ou son incorpora-

(1) P. Leroy Beaulieu. De la nécessité de préparer une Fédération européenne, *Economiste français* du 3 septembre 1898, p. 308. Comp. *Economiste Français*, 23 mai 1903 : Les Etats-Unis contre l'Europe, p. 749.

tion à la Suisse tout en restant dans le Zollverein allemand) (1). Au point de vue économique il déclarait que l'union douanière ne nécessiterait pas la suppression des barrières douanières entre les Etats contractants ; il suffirait que les pays faisant partie de l'union fussent décidés à s'accorder un traitement de faveur. En terminant, il assurait que ce projet n'avait rien de chimérique, qu'il était une nécessité : « Si l'Europe ne veut pas abdiquer devant de nouveaux concurrents, il faut qu'elle se résolve à constituer de nouveaux cadres. »

Tandis qu'un des plus éminents représentants de la doctrine libre-échangiste atténuait la rigueur des principes jusqu'au point de défendre une conception de ce genre, le leader du protectionnisme, M. Méline, la condamnait, et voici dans quelles circonstances : (2)

Au mois de mai 1903 se réunit, à Rome, un congrès

(1) M. Francke (*op. cit.*, p. 241), déclare au sujet de ce projet : « Par cela même qu'un Leroy-Beaulieu accepte aveuglément la pensée de la Revanche et voit une condition de l'Union douanière des Etats européens dans la restitution de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne, nous ne pouvons, nous Allemands, entrer dans la discussion de ces projets. Tant qu'un changement ne se sera pas opéré sur ce point, nous ne pourrons attribuer à ces projets que la valeur d'une opinion superficielle. »

(2) V. aussi en faveur des Etats-Unis d'Europe : J. Finot. L'Angleterre malade. *La Revue*, avril et mai 1902 ; Français et Anglais, *La Revue*, novembre et décembre 1902. (Cet auteur est partisan de l'entrée de l'Angleterre dans l'Union douanière européenne.)— E. Reyer. L'américanisation du Monde, *Revue Bleue* du 19 avril 1902. — A. Léger. L'américanisation du Monde, *Le Correspondant* du 25 avril 1902. Mais ces auteurs ne se préoccupent guère des moyens d'arriver à la réalisation des Etats-Unis d'Europe ; aussi nous n'insistons pas sur ces articles.

national d'agriculture, où M. Rubinek, député hongrois, délégué de la « Société Nationale d'Agriculture » et le comte de Schwerin Lowitz, député allemand, soulevèrent la question de l'union douanière européenne. Leur proposition fut combattue par M. Luzzati et M. Méline. M. Luzzati déclarait qu'une union douanière contre les Etats-Unis paraissait difficilement réalisable, mais il la condamnait dans son principe même en ajoutant qu'une telle mesure aurait pour conséquence immédiate de susciter des représailles de la part des Etats-Unis. M. Méline insistait surtout sur les difficultés de la réalisation et proposait un ordre du jour renvoyant à un prochain congrès international de l'agriculture la question de la concurrence extra-européenne, afin qu'elle put être, entre temps, mieux étudiée. M. Luzzati se rallia à cet ordre du jour, qui fut approuvé par le congrès. Dans un article de la *Réforme Economique*, (1) M. Méline résumait, quelques temps après, les débats du congrès expliquait comment la concurrence américaine avait fait naître la question de l'union douanière européenne, et quels obstacles en empêchaient la réalisation. D'après ces renseignements, le congrès écarta de prime abord l'idée d'une union douanière parfaite, c'est-à-dire le libre-échange absolu entre les pays contractants et une protection renforcée vis-à-vis des autres, à raison de « la difficulté, pour ne pas dire

(1) Méline. Un projet de Zollverein européen, *Réforme économique* du 17 mai 1903, p. 683.

l'impossibilité d'arriver à fondre ensemble et à mettre sur le même pied, au point de vue douanier des nations qui, voisines, se trouvent dans des conditions de production différentes, soit au point de vue des avantages matériels, soit au point de vue du perfectionnement scientifique, soit au point de vue des charges fiscales pesant sur la production. »

Les délégués de l'Autriche-Hongrie et de l'Allemagne se bornèrent donc à proposer une union douanière incomplète, réalisée au moyen d'un système de traités de commerce. Chaque Etat accorderait à ses co-contractants des faveurs spéciales et établirait du côté extra-européen des droits différentiels, afin de fermer la porte de l'Europe aux produits exotiques. M. Méline déclare que si ce système paraît simple, il ne présente moins les points faibles, que M. Luzzati a signalés très nettement : « J'ai pris part, a-t-il dit, à la négociation des premiers traités de commerce, il y a trente-cinq ans, et de tous ceux qui les ont suivis. Eh bien, je ne crois pas qu'il soit facile de les renouveler en Europe à l'heure qu'il est. Il faudrait d'abord songer à guérir l'Europe de ses dissentiments douaniers avant de penser à prendre l'offensive vis-à-vis des autres continents. Je ne sais pas si vous avez examiné, comme j'ai du le faire, les tarifs allemands et le projet de tarif austro-hongrois ; on y trouve des augmentations en face des-

quelles notre collègue, M. Méline, peut revendiquer le mérite de la modération. » (1)

M. Méline partage cette opinion et il ajoute que, s'il est difficile de conclure aujourd'hui des traités de commerce ordinaire, il serait bien plus difficile encore de conclure un système de traités destinés à réaliser une union douanière européenne. Un Etat doit y regarder à deux fois avant de faire des concessions à un Etat voisin « dans le but d'écarter les produits américains et au risque de se voir à son tour inonder par des produits européens ».

L'opinion est donc divisée en France sur la nécessité et l'utilité d'une union douanière européenne. Nous pouvons en dire autant en ce qui concerne l'Allemagne, bien qu'on puisse considérer Berlin comme le centre, ou s'organise la lutte contre les Etats-Unis d'Amérique, et l'empereur Guillaume comme le promoteur le plus convaincu d'une résistence nécessaire (2). L'idée d'une union douanière n'est-elle pas au fond de ces paroles aujourd'hui célèbres : « Peuples de l'Europe protégez vos biens sacrés ». L'Empereur n'a d'ailleurs jamais caché le peu de sympathie qu'il professe vis-à-vis de l'Amérique. Lors de sa première visite au Tsar il essaya de le gagner à la cause de l'anti-américanisme et depuis

(1) Cité par M. Méline (article précité) ; confère l'article de M. Luzzati dans la *Neue Freie Press* du 8 mai 1903.

(2) V. Stead. *L'Américanisation du Monde*, IIe partie, ch. I : l'Europe.

il n'a pas cessé de préconiser une entente des Etats européens contre ce rival redoutable. En 1902, M. de Ségur rapportait dans la *Revue de Paris* (1) les déclarations que l'Empereur avait daigné lui faire à bord du *Hohenzollern*, sur lequel il fut reçu avec un groupe de touristes visitant les fiords norvégiens. « Supposons, disait l'Empereur, que Morgan parvienne à englober sous son pavillon plusieurs lignes maritimes de l'Océan. Il n'occupe aucune position officielle dans son pays en dehors de sa fortune. Il serait par conséquent impossible de traiter avec lui s'il survenait dans son entreprise un incident ou une puissance étrangère serait mêlée. Mais on ne pourrait pas davantage s'adresser à l'Etat qui, n'ayant point de part à l'affaire, déclinerait toute responsabilité. Pour parer à ce danger l'Empereur entrevoit la possibilité de former, dans l'avenir, un Zollverein européen, une ligue douanière contre les Etats-Unis semblable au blocus de Napoléon. L'Angleterre serait mise en demeure de choisir entre deux politiques nettement opposées : adhérer au blocus et se ranger du côté de l'Europe contre les Etats-Unis ou s'accorder avec les puissances du continent ». En dehors du désir de l'Empereur de réaliser un Zollverein européen, d'autres manifestations se sont produites en faveur de la même idée. Elles émanent des membres

(1) Impression de Norvège. *Revue de Paris* du 1er novembre 1901 p. 76-94. Cet article a été très commenté ; on le trouve cité dans Stead, *op. cit.*, p. 105 ; Egner et Schuemacher, p. 225 et 227.

du Reichstag, des économistes, des agrariens et des industriels.

Au Reichstag, à plusieurs reprises, des allusions furent faites aux « Etat-Unis d'Europe ». Au cours des célèbres débats sur les traités de commerce de 1892, le député Singer, du parti social démocrate, parlait de la nécessité d'établir, par les traités, « la constitution des Etats-Unis d'Europe » (1). De même, en 1894, alors qu'on discutait le traité russo-allemand, le docteur Lieber, au nom du centre, déclarait qu'il voyait dans ce traité un nouveau pas vers la « constitution des Etats-Unis d'Europe » (2). En 1895, quand le député von Heyl déposa une proposition tendant à dénoncer le traité conclu avec la République argentine et lui attribuant, depuis 1857, le traitement de la nation la plus favorisée, on reconnut alors la nécessité de dénoncer tous les traités contenant cette clause, afin de pouvoir arriver à une entente avec les autres pays de l'Europe, et à la conclusion d'un Zollverein européen. Une commission fut nommée et déposa son rapport, le 25 mai 1895, mais la question ne fut pas tranchée et n'a pas été reprise.

En 1897, l'idée fut encore mise en avant par le comte Kanitz, quand on discuta quelles mesures pourraient être prises pour lutter contre la mise en vigueur du

(1) Francke. *Op. cit.*, p. 200.
(2) Francke. *Op. cit.*, p. 209.
(3 Francke. *Op. cit.*, p. 216. — Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 99.

tarif Dingley. Le comte Kanitz déclarait que les Etats européens devaient suivre une politique commune, et utiliser cette réaction qui se produisait dans tous les Etats européens, à l'encontre des tendances agressives de la politique douanière protectionniste. Mais, peu de temps après, un revirement se produisait, et, en 1899, le comte Kanitz lui-même déclarait ne pas croire au succès des efforts tentés en vue d'une union douanière européenne : « Je tiens, disait-il le 11 février 1899, ces efforts pour inutiles... Il ne saurait être question d'une union douanière européenne », Depuis, la question n'a plus été discutée dans les milieux parlementaires, mais les congrès, les conférences où on l'a soulevée, sont nombreuses.

En 1896, au congrès international d'agriculture de Budapest, le professeur Lexis, de l'Université de Göttingen, déclarait qu'une union douanière lui paraissait très désirable, mais il l'estimait à peu près irréalisable. De même, le délégué de l'Association allemande des agriculteurs (Bund der Landwirte) Lucke Patershausen déclarait à l'assemblée générale de la Société d'agriculture autrichienne, tenue à Vienne en 1898, que les Etats de l'Europe devaient se réunir pour lutter contre le préjudice que leur cause la concurrence des Etats d'outre-mer (1).

(1) V. le résumé des opinions émises dans ce Congrès, dans Francke. *Op. cit.*, p. 220.

Les industriels se sont préoccupés aussi dans une large mesure du « péril américain », et on pourrait rapporter toute une série de manifestations en faveur d'une union douanière européenne dirigée contre les Etats-Unis d'Amérique. Nous nous bornons à signaler les plus récentes. Dans une assemblée générale, tenue à Berlin, le 22 janvier 1901, le conseiller des mines Gothein recommandait cette alliance économique des Etats européens contre les Etats-Unis : « Je crois, disait-il, que les Etats européens ont de bonnes raisons pour s'unir étroitement vis-à-vis des Etats-Unis. Leurs intérêts sont tellement semblables, que j'estime qu'une pareille entente ne serait pas impossible. De même, l'*Association des Industriels* a vu, depuis quelques années, dans la concurrence américaine un réel danger pour l'Allemagne, et voici comment se prononçait, à ce sujet, le secrétaire général de cette association, le docteur W. Wendlandt, au cours des débats de la sixième assemblée générale, tenue le 21 octobre 1901 (1) : « La façon de penser de l'Association des industriels, en ce qui concerne le péril américain est toujours restée la même. Déjà, en 1898, j'ai eu l'occasion de démontrer que l'Allemagne devrait prendre des mesures de défense vis-à-vie de l'Amérique, d'un commun accord avec tous les Etats européens.

Mais on se croyait alors en pleine sécurité et le

(1) Voir des extraits de ce discours du secrétaire général du « Bund der Industriellen », dans EGNER et SCHUEMACHER, p. 213.

danger américain était bien loin de paraître imminent comme c'est le cas aujourd'hui ; actuellement, en effet, ce danger est une monnaie courante dont tout économiste fait usage ». A la suite de ces débats de 1898 le *Bund der Industriellen* ouvrait une enquête industrielle afin de rechercher quels avaient été les effets du tarif Dingley sur l'industrie allemande et les résultats de cette enquête servaient de base à une pétition adressée au *Bundesrat* en 1899. Il était indiqué dans cette pétition que seize branches d'industrie environ devaient promptement succomber à raison de la suppression des importations allemandes en Amérique et de l'augmentation des exportations américaines en Allemagne. Cette pétition a été prise en considération par le gouvernement allemand ; elle a été étudiée pendant plusieurs mois par le ministère des affaires étrangères, elle a fait naître plusieurs projets de tarifs douaniers au cours des années 1899, 1900 et 1901, et il paraît qu'on a tenu compte des résultats de cette enquête dans l'élaboration du tarif définitivement voté. L'union des industriels se prononce donc en faveur d'une union douanière européenne en prenant en considération les manifestations qui se sont produites sur ce point soit en Allemagne, soit à l'étranger. Elle désire que ce but soit poursuivi avec persévérance et elle charge une commission d'approfondir cette idée et de déposer un rapport sur cette question à l'une des prochaines assemblées générales.

Enfin, nombreux sont les économistes et les publicistes qui ont recherché dans quelle mesure on pourrait obvier au péril américain au moyen d'une union douanière européenne. Sur ce point il est absolument impossible d'être complet. Aussi nous nous contenterons de citer quelques noms parmi les plus connus et les plus réputés, ceux de MM. Sartorius von Waltershausen, professeur a l'université de Strasbourg, auteur d'un ouvrage intitulé 1). *L'Allemagne et la politique commerciale des Etats-Unis*, de M. J. Wolf, professeur à l'université de Breslau, qui a consacré quelques pages à cette question dans son ouvrage : *L'Allemagne et le marché du monde* (2), de M. Richard Calwer qui dans une série d'articles et de brochures s'est déclaré un ardent partisan des mesures à prendre en commun par les Etats Européens contre le colosse américain (3). Nous devons analyser en quelques mots les idées de ces auteurs ; tous partent de ce principe que nous avons déjà posé, c'est qu'on ne saurait penser à une union douanière complète, et que les Etats-Unis d'Europe ne seront possibles que tout autant que l'on substituera

(1) *Deutschland und die Handelspolitik der Vereinigten Staaten von America*, Berlin, 1898.

2) Traduction Franconie, 1902. V. p. 61 : Les Etats-Unis d'Amérique.

(3) R. Calwer. Die Vorbereitung neuer Handelsverträge, dans la *Neue Zeit* du 13 juin 1898 ; *Arbeitsmarkt und Handelsvertræge*, Francfort-sur-le-Mein. 1901 : *Die Meistbegungstigung der Vereinigten Staaten*, Berlin, 1902 ; *Eine Mitteleuropaïsche Zollunion.*

la conception de l'alliance douanière à celle de l'union parfaite.

Voici tout d'abord quel est aux yeux de M. le baron Sartorius Von Waltershäusen, le chemin à suivre pour aboutir aux Etats-Unis d'Europe dirigés contre la concurrence américaine. Ecartant le modèle de l'ancien Zollverein allemand, il voudrait que chacun des membres de la future union douanière qui embrasserait tout d'abord les Etats de la triple alliance, mais qui serait étendue progressivement à tous les Etats de l'Europe centrale, puis de l'Europe occidentale (1), ne puisse conclure un traité de commerce qui ne s'appliquerait pas aux autres membres de l'union. Au cas où un différend surviendrait entre les membres de l'union douanière et les Etats-Unis, les Etats européens ne devraient pas hésiter à entreprendre une guerre douanière, à établir des droits prohibitifs sur les tabacs, viandes et céréales de l'Amérique. Ils devraient aussi établir des droits différentiels sur le coton et les produits des mines. Ces droits seraient établis de telle manière, qu'ils rétabliraient l'égalité entre le prix de ces matières premières dans les pays européens et les prix les plus bas que pourraient consentir les exporta-

(1) Ainsi, d'après M. DE WALTERHAUSEN, il semblerait que l'union douanière n'embrasserait pas la Ruseie, mais il est revenu sur la question dans un article publié dans le journal *The Manufacturer* de Philadelphie du 15 août 1901 où il présente une entente entre l'Allemagne, l'Autriche, la France et la Russie comme indispensable.

teurs américains. Voici maintenant quel est, dans ses grandes lignes le plan de l'auteur :

1° Toute convention devrait avoir une durée de dix ans ;

2° Les bases du tarif douanier allemand encore en vigueur, seraient respectées en ce qui concerne l'importation de toutes les marchandises américaines dans un des pays faisant partie de l'union douanière ;

3° Les principes posés par le tarif Wilson seraient appliqués par les Etats-Unis, à toutes les marchandises qu'ils recevraient des pays compris dans l'union douanière européenne sous peine de représailles ;

4° La clause de la nation la plus favorisée serait rejetée.

En dehors de ces mesures prises dans l'intérêt commun, chacun des Etats européens conserverait une certaine liberté d'action dans sa politique commerciale et pourrait concéder des faveurs spéciales à d'autres Etats, pourvu que ces faveurs ne modifient point les relations commerciales entre les Etats-Unis et l'union douanière européenne.

On voit immédiatement les points faibles de ce plan. Il est fort probable que les Etats européens ne consentiraient pas aussi aisément que l'auteur de cette proposition paraît le croire à adopter comme tarif de l'union douanière le tarif allemand. Pourquoi ce tarif plutôt que le tarif autrichien ou le tarif français ? La menace de représailles pourrait bien aussi ne pas suffire pour décider

les Etats-Unis à revenir au protectionnisme plus modéré du tarif Wilson. Il importait cependant de signaler ce plan de M. de Waltershausen parce qu'il est le type des projets d'union douanière européenne. Tous présentent en effet ce double caractère : ils sont dirigés spécialement contre la concurrence américaine. Ils substituent à la conception de l'union douanière celle de l'alliance douanière.

Ce double caractère nous le trouvons en effet dans le plan que M. Julius Wolf a exposé dans son ouvrage : *Das deutsche Reich und der Weltmarkt* (1), puis dans une brochure intitulée : *Materialien betreffend einen Mitteleuropaischen Wirtschaftsverein* (2).

Dans le premier ouvrage, M. Wolf recherchait quel pouvait être l'avenir de l'exportation industrielle allemande en présence de la concurrence des pays neufs et notamment de l'Amérique du nord. Aux remèdes préconisés par M. A. Wagner consistant dans un frein à l'accroissement de la population allemande et par M. Schmoller qui voudrait « constituer partout où cela est possible une colonie agricole d'allemands » (3), il opposait un programme qui lui paraissait plus efficace « la constitution des Etats-Unis d'Europe ». Et voici comment il concevait ce rapprochement économique d'un certain nombre d'Etats.

(1) Fischer, édit., Iéna, juin 1901, et traduction Franconie, Paris, 1902.

(2) G. Reimer, édit., Berlin, juillet 1903.

(3) Traduction Franconie, p. 59 et 60.

« Il ne faut pas penser à une union douanière ; cette hypothèse doit être écartée complètement. Dans les circonstances actuelles un plan de ce genre serait une pure utopie. Par contre, il est bien exact que si des territoires comme l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Suisse, plus tard, peut-être les Pays-Bas au nord-ouest et les Pays des Balkans au sud-est, puis en dernier lieu l'Italie, la France et la Belgique veulent effectuer un rapprochement économique sous condition de garder sans réserve et sans limite, l'indépendance de chaque pays au point de vue économique, cette union, cette entente sur des intérêts matériels communs, aura pour résultat de renforcer la position de chacun des Etats, et de lui faire gagner quelque chose. ... L'Allemagne ne doit pas chercher son salut en se renfermant comme en un cloître dans le domaine réservé d'une politique économique autonome, pas plus qu'elle ne doit suivre une politique économique mondiale, englobant toute la terre. Il faut unir ces deux théories chacune servant de limite à l'autre, établir en même temps une sorte d'alliance de famille entre un certain nombre de peuples qui constituent une vraie famille à plus d'un point de vue, et doivent se prêter un mutuel secours sur le terrain économique » (1).

C'est ainsi que M. Wolf oppose à la *Zollunion* (union douanière parfaite), au *Kontinental oder Europa-Sperre*

(1) Traduction Franconie, p. 67. Compar. préface de la brochure *Materialien...*, etc.

(blocus continental), une simple entente ou alliance économique (*ein wirtschaftliches Einvernehmen*, *eine wirtschaftliche Allianz*). Après avoir posé le principe dans son ouvrage l'*Allemagne et le marché du monde*, il l'a développé plus longuement dans plusieurs articles publiés dans le journal *Neuen Freien Presse*, notamment dans deux articles intitulés : « Union douanière ou alliance douanière », et « Une association économique de l'Europe centrale (1) », puis dans un remarquable rapport présenté à l'assemblée tenue à Vienne, le 19 mai 1903, par la Société d'agriculture de la Basse-Autriche et l'Union centrale des industriels autrichiens. Ces documents nous permettent d'exposer d'une façon plus précise la position prise par M. Wolf sans la question des unions douanières.

Ce qu'il veut avant tout c'est rompre avec les anciens projets d'unions complètes. Après les tentatives qui ont été faites sans succès, il faut avoir le courage de reconnaître que l'union complète est une utopie. Combattre l'ancienne conception et lui substituer une conception nouvelle, telle est la tâche que s'est proposée l'éminent professeur. Si, en effet, l'union doua-

(1) Zollvereinigungen oder Zolllbündnisse? *Neuen Freien Presse* du 4 novembre 1902, et Ein mitteleuropaïscher Wirtschaftsverein, *Neuen Freien Presse* du 3 mars 1903 — Adde. Utopie und Möglichkeit, *Industrie* du 11 avril 1903 (journal de l'Union centrale des industriels autrichiens. Ce sont ces articles qui ont été réunis et publiés avec d'autres documents relatifs à la question de l'Union douanière dans la brochure *Materialien betreffend einen mitteleuropaïschen Wirtschaftsverein.*

nière complète est irréalisable, cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas dans cette conception une idée saine et heureuse. Cette idée c'est que la puissance économique d'un pays dépend de l'étendue de son territoire, des débouchés que son marché intérieur peut offrir à la production.

En examinant quelles sont les causes de la prospérité économique des Etats-Unis, M. Volff énumère successivement : 1). l'énorme richesse en matières premières, 2). les facilités de transport portées à un degré inconnu dans toute autre partie du monde, 3). la liberté qui domine les entreprises et les idées. Il ajoute les larges débouchés qu'offre le vaste marché intérieur des Etats-Unis. C'est là, à son avis, la cause primordiale qui a contribué à la prospérité économique de notre redoutable rival. « En Europe, avait déjà dit l'écrivain américain Vanderlip, tout fabricant ne possède que des débouchés strictement limités. Pour peu qu'il veuille étendre sa clientèle dans une direction quelconque, il se heurte à des barrières de douane et à des langues étrangères. L'article qui se vend dans une localité ne trouve aucun débouché dans les localités voisines. En Amérique, au contraire, le même chapeau se vend à la fois à Los Angelos (Californie) et à Boston (Massachussets) et tous les habitants occupant cette vaste surface de 3.000 milles carrés portent les mêmes vêtements, achètent les mêmes marchandises. C'est cette uniformité du marché permettant au fabricant d'établir un

type de marchandises dont il fabriquera ensuite des quantités considérables qui est la condition première pour que le commerce puisse se développer dans de très larges proportions. » (1)

Faire de l'Europe un vaste marché analogue aux Etats-Unis, où la division du travail pourrait être poussée très loin, où chaque Etat se spécialiserait dans les branches de la production qui lui conviennent le mieux, telle est la tâche de la politique commerciale de l'avenir.

Pour la mener à bien, on avait songé à l'union douanière parfaite. Après des essais infructueux, après un grand nombre de projets et de vœux inutiles, on s'est convaincu que cette conception était irréalisable. Il faut

(1) V. J. Wolf. Rapport du 19 mai 1903. — *Materialien*, p. 28 et suiv. — V. aussi, p. 35 et suiv., une intéressante comparaison entre l'importance économique de l'Amérique vis-à-vis de l'Allemagne et de l'Autriche. L'importance économique d'un pays, dit M. Wolf, peut se mesurer en tenant compte du nombre et de la capacité de consommation de ses habitants. A ce point de vue aucun pays en Europe ne peut être comparé aux Etats-Unis d'Amérique. Le revenu et la capacité de la consommation par tête d'habitant en Allemagne, d'après les évaluations de l'auteur, ne dépasse pas la moitié de ce qu'elle est aux Etats-Unis, et en Autriche elle ne dépasse pas le tiers. Le revenu annuel par tête d'habitant est, aux Etats-Unis, de 391 l. s., en Allemagne de 2[illegible] 21 l. s., en Autriche-Hongrie de 15.5 l. s. L'Allemagne avec ses 57 millions d'habitants est, vis-à-vis des Etats-Unis avec leur 79 millions d'habitants, dans le même rapport que les chiffres 6 à 7 et 16 ; quant à l'Autriche-Hongrie on pourrait la représenter, avec ses 47 millions d'habitants, par le chiffre 3 1/2. Ainsi l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie représenteraient une puissance symbolisée par le chiffre 10 vis-à-vis de la puissance américaine exprimée par le chiffre 16.

donc briser l'ancien moule et la remplacer par un nouveau qui permettra à l'idée saine et heureuse qui se cache sous les plans d'union douanière de sortir à effet.

Partant de ce principe, M. Wolf repousse les projets d'union de l'Europe centrale émis jusqu'à aujourd'hui. Il critique même, dans son rapport à la réunion tenue à Vienne le 19 mai 1903, les projets émis par le comte Schwerin au congrès international d'agriculture de Rome. Il lui reproche tout d'abord de s'être présenté comme un partisan et un vieux défenseur des unions douanières. Il lui reproche ensuite d'avoir voulu diriger cette union continentale contre l'Amérique et l'Angleterre. Ces deux pays ne peuvent être placés sur le même rang. « De l'Angleterre, dit-il, je ne crains rien actuellement, ni au point de vue agricole, ni au point de vue industriel ; de l'Amérique je redoute tout. La supériorité de l'Amérique est un fait actuel ; la supériorité de l'Angleterre n'appartient qu'au passé et, quant à la conception d'une Plus Grande Bretagne, ce n'est encore qu'une *Zukunftsmusik* ! » (1) A quoi bon se créer deux adversaires. L'intérêt des Etats européens n'est pas d'engager la lutte avec l'Angleterre, mais au contraire de la pousser à prendre part à l'alliance économique des Etats européens Là est le véritable intérêt des deux parties.

Enfin, M. Wolf se sépare du comte Schwerin en ce

(1) *Materialien*, p. 17.

qu'il ne croit pas nécessaire de prendre une attitude offensive vis-à-vis des Etats-Unis. Ce n'est point qu'il méprise le péril américain, mais il estime qu'il suffirait de traiter les Etats-Unis de la même façon qu'ils traitent les pays Européens.

C'est là, qu'est le point essentiel de son programme qui consiste à appliquer aux Etats-Unis « le principe de la réciprocité ». Pour cela il serait, à son avis, nécessaire de réformer l'interprétation de la clause de la nation la plus favorisée. Quant à la suppression complète de la clause il n'y voit qu'une « ultima ratio », parce qu'elle aboutirait à une guerre douanière.

Nous pouvons donc caractériser le plan de M. Wolf, en disant qu'il a voulu, d'une part, écarter toute tendance offensive, d'autre part ne chercher à atteindre que ce qui est réalisable.

Un rapprochement des Etats européens, en commençant par les Etats de l'Europe centrale, au moyen d'un système de traités dans les différents domaines de la politique économique, une discussion continue et efficace des questions qui soulèvent des intérêts communs à tous ; un rapprochement des législations des différents Etats ; une limitation des formalités requises actuellement pour l'importation et l'exportation des marchandises entre les pays de l'Europe ; une surveillance en commun des frontières douanières ; l'établissement d'un tribunal arbitral pour solutionner les difficultés douanières, telles sont les principales

mesures à prendre pour arriver à faire de l'Europe un vaste marché uniforme comparable aux Etats-Unis d'Amérique.

Pour mener à bien ce nouveau plan (1), M. Wolf a songé à créer une association économique, chargée de préparer le terrain. C'est le *Verein zur Forderrug der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der mitteleuropaïschen Staaten*, dont nous ferons connaître l'esprit, les tendances et le but en traduisant son programme tel qu'il a été tracé par M. Jules Wolf. « L'union qu'il s'agit de fonder se propose, en écartant « d'une façon absolue tout but politique, d'attirer l'at- « tention de l'opinion publique et celle des gouverne- « ments sur les questions économiques à l'égard des- « quelles les Etats de l'Europe centrale, loin d'avoir « des intérêts opposés, ont des intérêts communs. « L'Association ne désire pas seulement se tenir éloi- « gnée du domaine de la politique, mais elle se défend « aussi, d'une façon absolue, de porter atteinte à l'auto- « nomie économique de chacun des Etats de l'Europe. « Elle ne veut pas non plus, lorsqu'elle se trouvera en « présence d'intérêts opposés, empêcher d'une façon « quelconque ces intérêts d'être représentés et défen- « dus. Elle désire s'abstenir de toute propagande en « faveur d'une union douanière complète (Zollunion) de

(1) On peut rapprocher de ce plan de M. Julien Wolf, celui de M. Francke que nous avons signalé dans le chapitre précédent. On y retrouve la même modération et plus d'un point commun.

« l'Europe centrale, ou de l'Europe toute entière. Mais « ses fondateurs sont absolument convaincus que les « Etats de l'Europe centrale pourront assurer, dans une « plus large mesure qu'actuellement, leur prospérité, « s'ils se conforment aux principes suivants :

« 1. — S'ils consentent à régler en commun dans une « plus large mesure qu'ils ne l'ont fait jusqu'à aujour- « d'hui certaines questions d'économie politique et de « droit économique.

« 2. — Si ils veulent bien mettre à leur service réci- « proque les institutions qu'ils possèdent, ainsi que « cela est possible en différentes matières, notamment « en ce qui concerne le service de surveillance des « frontières douanières, le contrôle des importations et « des exportations, etc.

« 3. — Si ils s'accordent des faveurs spéciales, ou « tout au moins s'ils améliorent leurs relations écono- « miques au moyen de conventions douanières, ou de « conventions relatives aux tarifs de chemins de fer, etc.

« 4. — Si dans ce même domaine ils se livrent à une « étude continue sur les avantages qu'ils pourraient « s'accorder au lieu de s'en tenir à des négociations qui « se reproduisent une fois tous les dix ans et qui sont « hâtivement conduites.

« 5. — Si ils chargent des organes communs de repré- « senter leurs intérêts à l'étranger, de tous côtés « (pourvu qu'il ne puisse pas être question de concur- « rence entre eux).

« 6. — Si dans leurs négociations avec les pays étran-
« gers plus éloignés ils conviennent d'agir d'un com-
« mun accord quand cela peut être utile.

« 7. — Si ils établissent, pour trancher les difficultés
« internationales qui peuvent les diviser dans les ques-
« tions économiques et spécialement dans les questions
« douanières un tribunal, arbitral siégeant d'une façon
« permanente.

« Il n'est pas douteux qu'un travail systématique por-
« tant sur toutes ces questions, serait fécond en heureux
« résultats pour chacun des Etats contractants, et il
« n'est pas moins certain que chacun de ces travaux
« pourrait être accompli sans que l'autonomie politique
« et économique de ces états aient à en souffrir le moins
« du monde.

« Enfin, l'Association se déclare hostile à toute ten-
« dance agressive ou destinée à provoquer des agita-
« tions. Elle désire être un élément de paix depuis le
« moment de sa fondation et jusque dans ses visées les
« plus éloignées. » (1)

Tel est l'acte de naissance de l'Association dont M. J. Wolf sera le père. Son désir, en élaborant ce programme, a été avant tout de poursuivre un but réalisable ; nous ne trouvons pas dans ce programme les grands mots et les belles phrases qui agrémentent en général les projets d'unions douanières, mais une modération de bon aloi, une précision dans les différents

(1) *Materialien*, Aufruf, p. 1 et 2.

buts à atteindre, qui est toute à l'honneur de son fondateur. Et cependant la tâche n'était pas facile. « Il s'agissait d'écarter dès le début toutes les méfiances », déclare M. Wolf (1). Pour cela il fallait exclure toute tendance politique, afin de ménager à la future association l'appui de tous les partis ; il fallait exclure toute pensée d'une atteinte portée à l'autonomie économique pour ne pas effrayer les petits Etats ; il fallait rejeter la conception de l'union douanière parfaite, parce qu'elle est irréalisable ; il fallait donner à l'Association une base défensive et non offensive, pour ne pas s'aliéner les Libre-Echangistes, et risquer des représailles douanières de la part des pays étrangers. M. Wolf, avec une très grande finesse et un tact parfait a su éviter tous ces écueils ; à ce point de vue, le programme qu'il a tracé est un véritable modèle ; il a obtenu l'approbation de la presse allemande et autrichienne (2), les suffrages des hommes compétents en matière de politique commerciale. Nous ne doutons pas que ce projet ne séduise aussi, par sa modération, les économistes français.

La tentative de M. Wolf rappelle dans une certaine mesure celle de Frédéric List qui fondait à Nuremberg, en 1819, la *Société du commerce et de l'industrie* pour

(1) *Materialien,* préface, p. 7.

(2) Outre les articles de la *Neuen Freien Presse*, nous pouvons citer un article du *Berliner Tageblatt* du 6 mars 1903 intitulé : Ein mitteleuropaïscher Wirtschaftsverein, qui se montre favorable au projet de M. Wolf.

jeter les premières bases du Zollverein. Le but poursuivi n'est plus le même, mais la méthode est analogue. Peut-être conviendrait-il de doter le *Mitteleuropaischen Wirtschaftsverein* de M. Wolf, d'un organe chargé de répandre ses idées et de faire connaître ses travaux, de même que List avait fondé : l'*Organe du commerce et des fabriques de l'Allemagne*. Les événements de la vie économique internationale y seraient discutés au point de vue des intérêts communs des Etats européens tandis que des enquêtes faites dans les milieux agrariens industriels et commerciaux feraient connaître sur quels points pourrait porter cette entente économique. Des sections nationales établies dans les principaux pays intéressés pourraient agir sur l'opinion publique par des conférences et s'efforçer de démontrer par des mémoires, et des monographies l'importance et l'intérêt de cette entente économique. Il serait difficile de dire actuellement quel est l'avenir réservé à l'association de M. Wolf, mais, quelque soit cet avenir, l'éminent professeur n'en aura pas moins eu le mérite d'avoir su rompre avec les anciens projets plus ou moins utopiques pour se placer sur un terrain plus solide et plus près de la réalité.

Nons avons enfin signalé, parmi les auteurs allemands qui se sont spécialement occupés de la question de l'union douanière européenne destinée à faire face aux progrès de l'Amérique, le député socialiste démocrate Richard Calwer, dont les idées ont été exposés dans les

réunions politiques de son parti, dans des articles de journaux et dans son récent ouvrage : *Le traitement de la Nation la plus favorisée des Etats-Unis* (1).

En ce qui concerne les réunions politiques, signalons l'assemblée annuelle du parti socialiste-démocrate tenue à Mayence au mois de septembre 1900 (2). La question de l'union douanière fut posée à cette réunion et le député Richard Calwer en sa qualité de rapporteur, développa des conclusions tendant à la suppression des droits de douane sur les denrées alimentaires, à la suppression ou tout au moins à la modération des autres droits afin d'arriver à une politique commerciale basée sur les traités de commerce, et enfin « à la suppression de toutes les dispositions législatives pouvant faire obstacle à une union douanière plus intime de l'Allemagne avec d'autres Etats (2) ».

Dans son rapport il préconisait des mesures énergiques contre l'Amérique dont la concurrence redoutable a pour effet d'abaisser le niveau des salaires des ouvriers allemands. Le moyen qu'il préconisait pour échapper à cette concurrence désastreuse, à cette invasion des produits américains, c'était une liaison plus intime de l'Allemagne avec les autres Etats européens et la suppression de la clause de la nation la plus favo-

(1) Berlin, 1902.

(2) V. le compte-rendu de ce « Mainzer Socialdemocratischen Parteitag », de septembre 1900, dans E. Francke, *op. cit.*, p. 250.

risée. Grâce à cette union, l'Allemagne ne verrait pas ses exportations diminuer suivant l'avis du rapporteur. Ce ne fut pas d'ailleurs l'avis de tous les membres du parti, et le docteur Rosa reprocha non sans ironie au social démocrate Calwer de partager les vues d'un agrarien, le comte Kanitz. » Ce rapprochement des Etats européens en vue d'une union douanière dirigée contre l'Amérique n'est, disait-il, qu'un *antique rossignol* extrait du magasin des agrariens et autres protectionnistes ». Sans être aussi mordant, le député Bebel déclarait que certains passages du rapport de M. Calwer devaient être catégoriquement rejetés, notamment celui où il demandait la suppression de la clause de la nation la plus favorisée. M. Ledebour approuvait « une alliance plus intime des peuples européens par des liens économiques et par la suppression des barrières douanières » ; mais il ne jugeait pas nécessaire que cette « Europe unie » entreprit une guerre douanière contre les Etats-Unis. D'autres, au contraire, partageaient les vues de M. Calwer ; c'était notamment le docteur David, qui jugeait nécessaire d'opposer au protectionnisme américain un Zollverein européen, et à la doctrine de Monroé : l'Amérique aux Américains, une politique européenne. En somme, l'assemblée vota la résolution proposée par le rapporteur avec quelques changements de détail et sans s'en approprier les motifs.

Avant même que cette assemblée se réunit, M. Calwer

avait développé dans un journal (1) ce plan d'une union douanière européenne destiné à établir entre les Etats du vieux continent, une alliance offensive et défensive contre la dictature du colosse américain. Depuis, dans une série de brochures, il a repris cette idée, et les plus récentes : *Le Marché du travail et les traités de commerce Le traitement de la nation la plus favorisée des Etats-Unis*, parues en 1901 et en 1902, contiennent des plaidoyers en faveur d'une union douanière européenne contre les Etats-Unis. Cette union intéresse l'Europe civilisée toute entière ; il s'agit de réaliser un progrès économique et Calwer estime que dans ce combat la classe ouvrière doit marcher au premier rang. Si une nation isolée ne peut lutter contre la suprématie américaine, il n'en est pas de même de l'Europe unie qui ne doit pas hésiter à entamer une guerre douanière si cela est nécessaire. Au point de vue de l'Allemagne, il déclare qu'il s'agit d'assurer des débouchés à l'industrie allemande, que les débouchés sont la condition indispensable de la prospérité de l'industrie et par suite du prolétariat. Les travailleurs allemands ont besoin de salaires plus élevés et s'ils veulent les obtenir ils ne doivent pas seulement s'appliquer à solutionner les questions nationales, mais aussi

(1) *Neuen Zeit* du 13 juin 1898, organe du parti social démocrate. Le directeur de ce journal avait d'ailleurs indiqué dans une note que ce plan n'était pas conforme aux tendances du parti et qu'il se rapprochait de l'opinion des agrariens et des protectionnistes.

les questions internationales. Et c'est ainsi que le député allemand Calwer ramène à la question sociale la question des unions douanières.

On pourrait citer encore un grand nombre d'auteurs ; le péril américain préoccupe les économistes et le remède auquel on songe naturellement, c'est l'union douanière européenne. Mais il faut se limiter et les aperçus que nous avons donnés suffisent à démontrer que si la conception d'une union douanière européenne a trouvé en Allemagne d'ardents défenseurs, si elle a obtenu plus de suffrages que la conception de l'union douanière de l'Europe centrale, l'opinion n'en reste pas moins divisée. Nous avons vu l'opposition soulevée par le projet Calwer dans le parti social-démocrate, nous avons vu les agrariens renoncer par l'intermédiaire du comte Kanitz, à ce projet qu'ils avaient défendu ; nous pourrions ajouter que l'idée des Etats-Unis d'Europe a trouvé de nombreux adversaires parmi les libre-échangistes qui redoutent un conflit douanier avec l'Amérique (1).

(1) V. par exemple W. Lotz. *Zolltarif, Socialpolitik, Weltpolitik*, Leipzig, 1902. Dans cette brochure, qui reproduit un rapport présenté par l'éminent professeur de l'Université de Munich au « Verein fur Socialpolitik », en septembre 1901, et un discours prononcé à la Société des économistes autrichiens, en octobre 1901, l'auteur se prononce contre un Zollverein de l'Europe centrale qui lui paraît irréalisable surtout depuis le nouveau tarif allemand (v. p. 26) et contre « les Etats-Unis d'Europe » qui n'aboutiraient qu'à hâter la réalisation des plans du Zollverein américain émis autrefois par Blaine. (V. p. 29.)

La même impression se dégage quand on rapproche les diverses manifestations qui se sont produites en Autriche-Hongrie, en faveur d'une union douanière européenne, dirigée contre les Etats-Unis d'Amérique. Elles émanent comme en Allemagne, comme en France, à la fois des hommes politiques, des économistes, des milieux industriels et agrariens.

Parmi les déclarations des hommes politiques on ne saurait passer sous silence celle du comte Goluchowski qui dirige aujourd'hui encore la politique extérieure de son pays. Le 20 novembre 1897, il déclarait devant les délégations qu'une union douanière de l'Europe contre les pays d'outre-mer était une nécessité. En face du péril commun les Etats européens doivent se rapprocher pour organiser la défense. « Le XX^e^ siècle, disait-il, sera pour l'Europe le siècle de la lutte pour l'existence sur le terrain de la politique commerciale et les peuples de l'Europe doivent s'unir pour défendre avec succès les positions avancées sur lesquelles repose leur force vitale (1). » Cette déclaration devait faire une impression profonde non seulement parce qu'elle émanait d'un homme politique d'une grande valeur, occupant dans son pays une très haute situation, mais aussi parce

(1) Cette déclaration est reproduite par la plupart des auteurs qui ont traité la question des unions douanières. V. FRANCKE. *Op. cit.*, p. 224 ; J. WOLF. *Op. cit.*, p. 66 ; STEAD. *Op. cit.*, p. 102 ; et les articles précités sur l'Américanisation du Monde. V. aussi EGNER et SCHUEMACHER. *Op. cit.*, p. 241.

qu'elle traduisait l'état d'âme de tous ceux qu'intéressent les problèmes de la politique économique mondiale. Déjà d'ailleurs depuis 1890, un député autrichien de grand talent, que nous avons déjà eu l'occasion de citer, M. A. Peez, avait signalé dans un ouvrage qui eut autant de succès en Allemagne qu'en Autriche (1), la formation de vastes groupements douaniers destinés à former des unités économiques repliées sur elles-mêmes et vivant d'une vie autonome. Il voyait dans cette nouvelle tendance de la politique commerciale un danger dont les Etats du vieux continent devaient à juste titre s'alarmer. Depuis M. Peez n'a cessé de faire une active propagande en Autriche, comme en Allemagne et en France, en faveur d'une union douanière européenne. Pour obvier à la concurrence américaine toujours plus menaçante et plus imminente, il propse un tarif douanier européen ! « Le long de la frontière maritime européenne (en y comprenant l'Angleterre) il faudrait établir un tarif douanier ; nous pourrions proposer avec quelques changements le tarif actuel des Etats-Unis tandis que les Etats européens entre eux devraient garder autant que possible le *statu quo* des tarifs actuels. »

Nous avons déjà indiqué le point faible d'une pareille conception. L'accord de tous les Etats européens au sujet de ce tarif extérieur commun paraît absolument

(1) *Mitteleuropa und die Handelspolitik der Zukunft.* 1890.

impossible ; s'il est vrai que le péril américain les menace tous, il les menace à des degrés différents, et il en est quelques-uns, l'Angleterre, surtout que M. Peez fait entrer dans l'union douanière qui seraient peu disposés à commencer une guerre douanière qui pourrait nuire à l'adversaire commun, mais aussi à eux-mêmes (1).

Sans insister davantage sur ce point, indiquons que l'idée des Etats-Unis d'Europe a été accueillie assez favorablement par les agrariens Autrichiens. L'Autriche étant à un plus haut degré que l'Allemagne exportatrice de matières premières et de produits agricoles a été plus sérieusement menacée par la concurrence américaine sous sa première forme. Aussi dans les congrès agricoles internationaux tenus a Vienne ou à Budapest en 1885, en 1889, en 1896, la constitution d'une union douanière de l'Europe centrale a été préconisée, et certains économistes demandaient la formation d'une ligne douanière européenne dirigée contre les Etats-Unis. Une commission fut même nommée, comprenant des représentants de la plupart des pays européens, notamment de la France. (M. H. Sagnier), afin de rédiger un appel au public et fonder une association internationale destinée à faciliter la constitution de cette ligne douanière européenne. Ces efforts sont restés sans résultats ; on peut en dire autant des manifestations plus récentes

(1) Comp. J. Wolf. *Op. cit.*,p. 64. — V. aussi Peez. *Zur neuesten Handelspolitik*, Vienne, 1895.

qui émanent soit de la société d'agriculture autrichienne, soit de l'association agricole hongroise en 1898. Mais l'agriculture autrichienne et hongroise est toujours menacée.

« On ne doit pas oublier, écrivait dernièrement M. Peez, que l'équilibre économique a été détruit en Autriche, au détriment de l'agriculture, depuis que la Russie et les Etats-Unis se sont fermés à nos produits, tandis qu'il envahissait nos propres marchés. » Et il espérait que le remaniement des tarifs des principaux Etats de l'Europe centrale aboutirait à organiser un système douanier qui, tout en protégeant le vieux continent contre les puissances économiques qui le menacent, assurerait l'union des puissances européennes pour la paix. S'il n'en est pas ainsi, ajoutait-il, on pourra bientôt voir se réaliser cette prophétie sérieuse du docteur von Siemens : « L'Europe sera un jour un merveilleux terrain de chasse pour les Yankees. » (1)

Mais les industriels eux-mêmes n'ont pas assisté, en Autriche, sans une certaine crainte, bien légitime d'ailleurs, à l'essor industriel gigantesque des Etats-Unis. Eux aussi ont songé, en face de cette concurrence menaçante, à opposer aux Etats unis d'Amérique les Etats unis d'Europe, et tandis que la conception de l'union douanière austro-allemande, ou même de l'Europe centrale, avait trouvé dans les cercles industriels un assez

(1) « Die Europaïsche Allianz », lettre parue dans le *Tageblatt de Stuttgard* du 16 mars 1903.

grand nombre d'adversaires, la conception d'une union douanière européenne a rallié un plus grand nombre de suffrages. C'est ainsi que l'*Industrielle Klub*, qui avait vu, dans l'union austro-allemande, une véritable utopie, décidait, dans sa réunion de novembre 1901, à Vienne, d'adresser une circulaire aux autorités représentant le commerce et l'industrie dans les principaux Etats européens, afin de connaître leur opinion au sujet de la constitution d'une union douanière européenne dirigée contre les Etats-Unis et de la nécessité d'une assemblée internationale des représentants des différents pays. (1) De même l'Union centrale des industriels autrichiens, dans sa réunion de novembre 1899, se prononçait contre une union douanière plus intime de l'Autriche avec l'un des Etats voisins, tandis qu'elle approuvait une simple alliance douanière des Etats européens, respectant l'autonomie économique et politique de chacun d'eux et consistant dans des mesures à prendre pour lutter contre la concurrence des pays d'outre-mer.

Signalons enfin la réunion tenue à Vienne le 19 mai 1903 où la Société d'agriculture de la Basse-Autriche (*die Niederosterreichische Landwirtschaftsgesellchaft* et l'union centrale des industriels (*der Zentralverband der Industriellen*) se réunirent pour discuter la question d'une entente économique des pays de l'Europe

(1) Egner et Schuemacher. *Op. cit.*, p. 247.

centrale pour faire face au péril américain (1). L'assemblée était présidée par le prince Karl Auersperg, vice-président de la chambre des seigneurs, autour duquel figuraient plusieurs représentants du ministère du commerce, notamment les conseillers Breycha, Karminski, Muller, un grand nombre de députés, plusieurs conseillers du gouvernement, les présidents d'un grand nombre de sociétés d'agriculture, de l'union centrale des industriels, un grand nombre d'agrariens et d'industriels, et même un professeur d'économie forestière à l'université de Tokio.

Tous les cercles intéressés étaient donc représentés, et cette assemblée présentait une très grande importance parce que les agrariens et les industriels, oubliant pour un instant les oppositions d'intérêt qui les séparent, venaient délibérer de concert sur les mesures à prendre contre le péril commun.

En ouvrant la séance, le prince Auersperg se plaisait à constater cet accord qui permettait d'espérer que l'on pourrait arriver à une entente dans le domaine politique comme dans les questions économiques. Il cédait ensuite la parole à M. Julius Wolf qui, dans un très remarquable rapport (2) dont nous avons déjà eu l'occa-

(1) Le compte rendu des discussions de cette assemblée a été publié dans journaux : *Neuen Freien Presse* et *Industrie*. M. Wolf la reproduit dans sa brochure : *Materialien...*, v. p. 50-56. « Ein Diskussionabend über die Frage des Wirtschaftlichen Zusammenschlusses der mitteleuropaïschen Staaten. »

(2) V. ce rapport *in extenso* dans la brochure : *Materialien...*, p. 17-30.

sion de parler, signalait l'imminence du péril américain. Il proposait pour y remédier une alliance économique des principaux Etats européens respectant leur autonomie politique et économique, concue sur une base purement défensive, réalisée au moyen d'un système de traités de commerce et d'une nouvelle interprétation de la clause de la Nation la plus favorisée. Le grand avantage qui pouvait résulter de cet accord c'était un élargissement et une uniformisation du marché économique européen, c'était une division du travail poussée à un haut degré entre les différents Etats. Le rapporteur faisait allusion à son projet de créer une « association économique « destinée à faciliter, par ses travaux, le rapprochement des principaux Etats de l'Europe. »

Ce rapport fut bien accueilli, et vivement applaudi par l'Assemblée. Dans la discussion qui suivit, le conseiller de la cour, le docteur Hallvich, après une longue dissertation sur le libre-échange, la protection et la nécessité d'une politique opportuniste destinée à donner satisfaction aux différentes branches de l'industrie et de l'agriculture, en arrivait à la création du « mitteleuropaischer Wirtschaftsverein », « dont, disait-il, le rapporteur avait laissé entrevoir la fondation entre les lignes de son discours ». Il approuvait pleinement l'idée, et sans entrer dans les détails, il assurait à M. Wolf que son projet ne manquerait pas d'être compris et apprécié. « Unissons-nous, disait-il ; apprenons

à nous connaître, et je ne doute pas que nous nous apprécierons toujours davantage ».

Le député L. Frankl vint ensuite adresser, comme représentant d'un groupe d'agriculteurs, ses félicitations au rapporteur. Il se réjouissait de l'accord des agrariens et des industriels, et espérait que les paroles de M. Wolf seraient bientôt confirmées par les faits.

Un grand industriel autrichien, M. A. Kuffler, se montra plus réservé. Tout en approuvant, en principe, l'idée d'un rapprochement des Etats européens, il redoutait que la division du travail, préconisée par M. Wolf, ne portat atteinte à la prospérité économique de l'Autriche. Il est à craindre, disait-il, qu'avec une telle spécialisation, la production de l'Autriche soit singulièrement limitée. Le premier devoir des producteurs autrichiens, en ce qui concerne l'arrangement économique en question, doit consister à se réserver leur propre marché national ; la défense contre l'Amérique ne doit entrer en considération qu'en seconde ligne.

Au contraire le chevalier de Hohenblum, représentant des agrariens, déclarait que ceux-ci n'étaient nullement les ennemis des industriels, reconnaissait la nécessité d'un développement parallèle des diverses branches de la production et approuvait pleinement la constitution de l'association économique proposée par M. Wolf, car elle pouvait être un puissant moyen de défense contre la concurrence américaine.

M. Wolf clôturait ces discussions en rappelant encore que le programme officiel de l'association à fonder condamnait toute atteinte portée à l'autonomie politique et économique des Etats européens. Il rappelait les paroles prononcées par M. Kuffler : « Les producteurs autrichiens doivent se préoccuper, en premier lieu, de sauvegarder leur marché national ». Il approuvait ces déclarations, puisque l'association économique ne voulait rapprocher les différents Etats qu'en ce qui concerne leurs intérêts communs. En terminant, il se réjouissait d'avoir répondu à l'invitation du congrès, et d'être venu à Vienne, puisqu'il avait trouvé un accueil favorable pour ses projets, aussi bien parmi les industriels que parmi les agrariens, ou même les représentants des simples consommateurs.

Telles sont les plus importantes et les plus récentes manifestations qui se sont produites dans les grands Etats de l'Europe, en faveur d'un rapprochement économique, destiné à faire face à la concurrence américaine.

Tandis que la conception d'une union douanière parfaite des Etats de l'Europe centrale tend à passer au second plan, l'idée d'une simple entente économique destinée à former un groupement d'intérêts communs ou à réaliser ce qu'on appelle, non sans exagération, les Etats-Unis d'Europe, gagne de plus en plus du terrain.

Elle n'aboutira, à notre avis, que tout autant qu'on

abandonnera, d'une façon absolue, le modèle de l'union complète, la pensée d'un tarif extérieur commun dont l'élaboration soulèverait de grandes difficultés, et enfin toute tendance agressive qui aboutirait à une guerre douanière désastreuse pour les deux continents.

Nous nous rallions donc bien volontiers au plan émis par M. J. Wolf qui, par sa modération, mérite de rallier les suffrages de tous les pays de l'Europe. Sans doute, le but poursuivi est plus modeste, mais il est réalisable, ce qui est bien préférable.

Au surplus, nous n'hésitons pas à déclarer que si une réforme douanière, en ce sens, et notamment une nouvelle interprétation de la clause de la plus favorisée, et l'application du principe de la réciprocité, constitueraient un remède efficace contre la concurrence américaine, ce n'est pas là une panacée. Il faut encore, et il faut surtout pour affronter la concurrence internationale développer par nos efforts et notre énergie les diverses branches de la production, améliorer nos moyens de productions, organiser nos exportations, en un mot imiter la conduite de nos rivaux, pour les surpasser.

Section II

LA LUTTE CONTRE LES TRUSTS AU MOYEN DES CONVENTIONS DOUANIÈRES

Nous avons envisagé jusqu'ici les projets d'unions douanières comme destinés à assurer aux Etats euro-

péens, un marché intérieur plus vaste, tout en les protégeant contre la concurrence menaçante des grands groupements douaniers en voie de formation. Mais au cours de ces dernières années, la concurrence internationale a revêtu des formes nouvelles plus dangereuses et les ingénieuses et puissantes combinaisons que l'on désigne sous le nom de *Trusts*, symbolisent aujourd'hui le péril américain.

Ce serait sortir du cadre de cette étude que de décrire l'organisation des Trusts, de rechercher quels sont les avantages économiques dont ils bénéficient, quels sont les procédés qu'ils mettent en pratique pour arriver à monopoliser les différentes branches de l'industrie. Nous devons nous placer à un point de vue plus restreint, rechercher quelle a été l'influence des trusts sur le commerce international, et montrer comment on a pu voir dans les unions douanières un remède contre certaines pratiques dangereuses, adoptées par les trusts pour écraser les industries européennes (1).

Les Trusts ne sont pas restés étrangers au commerce d'exportation qui leur est absolument nécessaire pour se débarasser de leurs excès de production, et pour se faire une large place sur les marchés étrangers ils ont imaginé un ingénieux procédé consistant à vendre à meilleur marché sur les marchés étrangers que sur le marché national. Ainsi, un Trust américain vendra ses

(1) V. E. Martin-Saint-Léon. *Cartells et Trusts*, Paris, 1903, ch. IX.

produits en Europe au prix de revient où même au-dessous du prix de revient, et, pour compenser la perte ou pour assurer un bénéfice, le Trust majorera le prix de ses produits en Amérique. Il peut le faire parce qu'il jouit d'un monopole sur le marché national, et parce qu'il est garanti contre les importations étrangères, par un tarif douanier protecteur. Dans la limite du droit de douane il pourra majorer les prix au détriment des consommateurs américains et créer avec ces bénéfices, de véritables primes officieuses à l'exportation destinées à faciliter la conquête des marchés étrangers.

Ces pratiques ne sont pas seulement préjudiciables aux consommateurs nationaux ; elles le sont aussi et surtout aux industries européennes qui ne peuvent lutter contre des concurrents capables de vendre au-dessous du prix de revient. Aussi ont-elles été dénoncées par de nombreux économistes comme des actes de concurrence déloyale (1), comme la forme la plus dangereuse du protectionnisme. Ces primes officieuses peuvent d'ailleurs atteindre des chiffres très élevés ; c'est ainsi que M. Byron Holt déclarait à une conférence sur les Trusts, ouverte à Chicago en 1899, qu'une machine à écrire se vend à l'étranger 25 0/0 moins cher qu'en Amérique et qu'une bicyclette se vend 125 francs

(1) V. Réunion de la Société d'économie politique du 5 avril 1902, *Journal des Economistes* d'avril 1902, p. 104. — Conf. E. Martin-Saint-Léon. *Op. cit.*, p. 164.

dans l'Inde et 200 francs aux Etats-Unis. On s'explique alors le gigantesque développement du commerce d'exportation des Etats-Unis ; on comprend comment les produits américains ont chassé les produits anglais des marchés qui paraissaient leur être définitivement acquis, et quelle menace il y a là pour l'ancien continent.

On a songé à des mesures défensives. Nos tarifs de douane tels qu'ils sont conçus actuellement ne peuvent nous protéger efficacement contre ces dangereuses pratiques des Américains. Sans doute ils ne sont pas sans utilité puisque M. Schwab, l'ancien président du Trust de de l'acier, (*United States Steel and Iron Corporation*) déclarait au cours d'un voyage en France : « Dès maintenant sans vos tarifs douaniers nous inonderions la France de nos produits ; nous forcerions vos industriels à renoncer à la lutte (1) », mais ils ne suffisent pas. Il faut donc songer à créer une armature douanière derrière laquelle l'Europe puisse s'abriter. On a cru trouver la solution du problème dans l'union douanière. Il y a d'ailleurs des divergences sur le point de savoir quels sont les pays qui seraient englobés. Parmi les économistes, les uns réunissent tous les pays de l'Europe ; les autres excluent l'Angleterre et la Russie. Un point sur lequel on paraît d'accord c'est que le tarif commun dirigé contre les Etats-Unis établirait des

(1) *Réforme économique* du 12 janvier 1902 (Interview du roi de l'acier).

droits compensateurs, c'est-à-dire que les marchandises américaines importées en Europe seraient frappées d'un droit, tel que leur prix sur le marché étranger serait le même que sur le marché national. L'effet de la prime officielle ou officieuse à l'exportation serait ainsi annulé. Ces droits compensateurs (*Countervailing duties* en anglais, *Ausgleichzuschläge* en allemand) ont été appliqués par les Etats-Unis eux-mêmes aux sucres primés importés d'Allemagne. Il semble donc juste de retourner contre les Etats-Unis l'arme dont il se sont servis.

Il est certain que cette union douanière ne serait pas aisée à réaliser. Nous avons déjà vu que l'élaboration d'un tarif commun à plusieurs Etats n'est pas chose facile ; il faudrait aussi revenir aux droits *ad valorem* que les Etats européens ont remplacés par les droits spécifiques à raison de leurs inconvénients. Nous ne méconnaissons pas ces difficultés, ni celles qui résulteraient de l'emploi des certificats d'origine qui deviendraient aussi nécessaires et des fraudes qu'ils entraî-

(1) On a d'ailleurs proposé d'autres remèdes. Certains économistes voudraient opposer aux trusts américains des trusts européens. C'est en quelque sorte l'application du système du contre feu dont on a fait usage dans les incendies de forêts. Jusqu'ici il ne paraît pas avoir donné de bons résultats bien qu'il ait été en Angleterre ou un trust des tabacs a été créé pour combattre l'invasion américaine (*The Impérial Tobacco Company of Great Britain*). On peut aussi mentionner la tentative faite pour grouper contre le trust de l'Océan quelques compagnies de navigation anglaises, notamment la Cie Cunard, mais elle n'a pas abouti.

nent, et nous reconnaissons bien volontiers qu'une union douanière destinée à remédier aux abus des Trusts présenterait les mêmes difficultés que tout autre union douanière.

Cependant l'idée envisagée dans son principe paraît-être le seul remède sérieux contre les pratiques des Trust que nous venons de signaler (1). Il nous semble, en effet, qu'une action isolée de chacun des Etats européens n'aboutirait pas au même résultat bien que cette opinion soit défendue par d'éminents économistes, notamment par M. Méline. Supposons que l'Allemagne, par exemple, entreprenne seule une guerre douanière avec les Etats-Unis. Ceux-ci répondront par des représailles et les autres Etats qui bénéficieront d'un traitement de faveur à l'encontre de l'Allemagne, se soucieront peu de modifier cet état de choses. S'il n'y a pas un accord entre les Etats européens chacun s'efforcera avant tout d'obtenir des avantages au détriment des autres. L'action ne sera donc efficace à notre avis que si elle est basée sur un accord international.

Ceci dit, nous croyons qu'il faut renoncer à l'établissement immédiat d'un tarif extérieur commun aux Etats de l'Europe et dirigé contre les Etats-Unis. Le but à atteindre serait trop complexe pour qu'on eut quelques chances d'aboutir. Il vaut mieux suive une marche progressive et conclure des accords douaniers limités à

(1) Dans ce sens, M. Babled à son cours : Les industries monopolisées, *Trusts et Cartells*, Aix-Marseille, 1902-1903.

certaines questions déterminées. Le premier pas a été fait dans cette voie par la convention sucrière de Bruxelles signée le 5 mars 1902 (1) par les plénipotentiaires des neuf puissances européennes : la France, la Belgique, la Hollande, la Suède, la Norvège, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Italie et l'Espagne. Le but de cette convention qui est entrée en vigueur depuis le 1er septembre 1903 est la suppression de toutes les primes directes et indirectes accordées jusqu'à cette date à l'industrie sucrière par la législation fiscale des Etats contractants (article 1). La convention réduit en outre la taxe douanière sur le sucre à un maximum de 6 francs par 100 kilos pour le sucre raffiné, et de 5 fr. 50 pour le sucre brut (article 3). Les pays qui n'adhèrent pas à la convention voient leurs sucres primés frappés d'un droit compensateur égal au montant des primes accordées (art. 4). Le respect de ces dispositions est assuré par une Commission permanente qui siège à Bruxelles (art. 7).

(1) Une convention sucrière avait déjà été signée à La Haye le 8 novembre 1864 entre l'Angleterre, la Belgique et la Hollande pour dix ans. Arrivée à échéance, cette convention qui divisait les sucres bruts en quatre classes et attribuait un rendement spécial à chacune, ne fut pas renouvelée. Depuis, de nombreuses tentatives ont été faites pour arriver à un accord international en 1875, 1876, 1888, 1898 ; elles n'ont abouti qu'après vingt-sept ans. Voir sur ces tentatives : Lapeyrade. La question des sucres, *Thèse*, Bordeaux, 1901. Sur la Convention de Bruxelles, voir les articles de MM. Blondel et Souchon. *Revue politique et parlementaire* d'avril 1902, p. 43, et de juin 1902. p. 431 ; de M. Vanlaer, *Le Correspondant* du 10 janvier 1902, etc.

Telles sont les principales dispositions de la Convention sucrière de Bruxelles. Elle aura pour effet de remédier à cet état de choses anormal, qui consistait à pousser à la production du sucre par des primes, à limiter la consommation sur le marché national par des droits d'accises élevés, à développer la consommation étrangère par des prix d'autant plus bas que la consommation nationale était plus lourdement grevée.

Ce ne sont pas, d'ailleurs, seulement les primes officielles accordées par la législation fiscale des Etats contractants qui se trouvent atteintes. Les primes officieuses, celles des trusts et celle des cartels (1) perdront de leur importance, puisqu'elles seront annulées par les droits compensateurs en ce qui concerne les pays restés en dehors de l'accord international, et qu'elles seront limitées dans une très large mesure par suite de la réduction de la taxe douanière en ce qui concerne les pays contractants.

Grâce à cette suppression des primes, on peut espérer que l'équilibre se rétablira entre la production et la consommation, tandis que les procédés artificiels en vigueur avant la Convention de Bruxelles ne pouvaient

(1) Les cartels, en effet, ou plutôt certains cartels usent des mêmes pratiques que les trusts et notamment s'efforcent, à l'abri des tarifs protecteurs, de hausser les prix sur le marché national pour vendre très bon marché dans les autres pays. C'est la politique commerciale que pratiquaient les cartels sucriers allemand et autrichien, mais cette politique n'est plus aujourd'hui possible que dans une très faible mesure puisque le droit de douane est uniformément fixé à 6 francs par 100 kilos.

qu'empirer le mal existant et portaient en eux le germe des plus sérieuses difficultés pour l'avenir. D'autre part, grâce à l'établissement des droits compensateurs et à la fixation d'une taxe douanière peu élevée, les manœuvres des trusts et des cartels se trouvent déjouées, et l'on peut espérer qu'après une période de transition difficile au cours de laquelle les Etats européens devront s'efforcer de développer leur consommation intérieure, tous les Etats contractants se féliciteront d'être entrés dans cette *union douanière européenne* en ce qui concerne le sucre.

Le mot *union douanière européenne* n'est pas, il est vrai, absolument juste. En effet, d'une part la Russie n'a pas pris part à l'accord international et pourra voir ses sucres primés frappés de droits compensateurs. En outre, l'Italie, l'Espagne et la Suède pourront continuer à faire usage des primes à l'exportation tant que leurs producteurs n'excèderont pas leurs capacités de consommation. Elles ne seront pas tenues de limiter au maximum de 6 francs leurs taxes douanières, et leur seule obligation consistera en ce qu'elles devront frapper les importations de sucre des pays à primes de droits compensateurs égaux à ces primes (art. 6). (1)

(1) On a beaucoup critiqué ces faveurs dont jouissent l'Italie, la Suède, l'Espagne, mais, comme le remarque très justement M. Souchon (article précité de la *Revue politique et parlementaire*, p. 442), si ces pays n'avaient pas obtenu cette situation spéciale, ils n'auraient pas pris part à l'accord international ; ils auraient joui des mêmes avantages et n'auraient pas été obligés de frapper de droits compensateurs les sucres des pays à primes.

Cependant, si l'union douanière n'est pas absolument parfaite, elle n'en constitue pas moins un réel progrès sur l'état de choses antérieur. L'entente internationale était le seul moyen de mettre un terme à cette guerre de primes directes ou indirectes, officielles ou officieuses que se livraient les principaux pays exportateurs de sucre.

Aussi a-ton pu dire que cette conférence était « l'acte économique le plus considérable et le plus bienfaisant qui soit intervenu depuis de longues années, le plus grand événement survenu depuis les traités de 1860 dans la politique économique du monde (1) ».

Et immédiatement on s'est posé la question suivante : Est-ce-que demain, sous l'empire de nécessités semblables, des ententes analogues ne peuvent pas naître ? Les trusts et les cartels n'ont pas limité au sucre le procédé des prix différentiels sur le marché national et les marchés étrangers. Pourquoi dès lors ne pas généraliser la formule de la convention sucrière de Bruxelles ? Pourquoi ne réussirait-on pas à faire pour d'autres produits ce que l'on a pu faire pour le sucre, et ne pourrait-on pas, en multipliant ces conventions internationales, ces unions douanières limitées à un article déterminé, créer un tarif commun à tous les

(1) V. l'article : Le nouveau régime des sucres, *Revue politique et parlementaire*, août 1902.

Etats de l'Europe et assurant leur protection vis-à-vis des Etats-Unis (1).

L'idée n'est pas nouvelle, déjà en 1896 l'éminent économiste allemand, M. Schmoller, avoit songé à suivre cette marche progressive pour arriver à l'union douanière. Au Congrès international de l'agriculture tenu à Budapest, en 1896, il déclarait que si une union douanière paraissait difficilement réalisable on pourrait du moins au moment du renouvellement des traités de commerce en 1903, tenter d'établir un tarif communaux principaux Etats européens (Allemagne, Autriche-Hongrie, Italie, Suisse, France, Belgique et Hollande) en ce qui concerne les céréales, le bétail et quelques autres marchandises (2). Il ne méconnaissait pas les difficultés que pourrait soulever cette entente internationale, mais il ne les jugeait pas insurmontables. Nous voici arrivés à la veille de ces fameux traités de 1892 et la conférence de Bruxelles semble bien venir au moment propice démontrer que le projet émis par M. Schmoller n'était pas une utopie.

Nous croyons cependant que malgré ses avantages la récente entente internationale ne suffit pas à résoudre le problème soulevé par les Trusts au point de vue de la concurrence internationale. Et voici pourquoi : les éco-

(1) Comp. le *Nouveau régime des sucres*, p. 227 et suiv. — V. aussi le Rapport de la chambre de commerce de Marseille. Compte rendu des travaux pendant l'année 1902, p. 316.

(2) V. Francke. *Op. cit.*, p. 220.

nomistes qui ont étudié l'organisation et le fonctionnement de ces combinaisons nouvelles, qui ont assisté à leurs évolutions et à leurs progrès, ont signalé depuis quelques années déjà la tendance manifestée par les Trusts et les cartels à franchir les barrières douanières des pays où ils étaient nés pour s'implanter sur les marchés mêmes de leurs concurrents. C'est ainsi qu'on peut trouver l'exemple d'un cartel international dans l'entente conclue entre le Trust américain de l'Océan, et les compagnies de navigation allemandes (1). Il est vrai que le nombre des cartels internationaux est encore restreint, mais il n'en est pas de même des Trusts internationaux dont on pourrait dresser une longue nomenclature (2). Cette tendance vers l'internationalisation est intéressante et mérite d'être signalée, car elle met à néant cette thèse soutenue par les économistes de l'école libre-échangiste suivant lesquels les Trusts vivent de protection et meurent de liberté. Le protection douanière n'est pas « la mère de tous les trusts » bien que M. Havemayer, le roi du sucre, ait soutenu cette thèse, puisque ces organismes parviennent à à franchir les barrières de douanes et à s'implanter dans les pays étrangers. Elle est intéressante à signaler aussi parce que, lorsque ce mouvement s'opère, l'union douanière cesse d'être une arme défensive ; les Trusts

(1) Martin-Saint-Léon. *Op. cit.*, p. 95.

(2) Voir la liste donnée par M. Martin-Saint-Léon. *Op. cit.*, p. 227.

se jouent alors des tarifs douaniers les plus protecteurs, et les droits compensateurs perdent toute raison d'être. Aussi certains économistes ont-ils soutenu que si les unions douanières pouvaient être un remède efficace contre une concurence ordinaire, elles ne pouvaient, être d'aucune utilité dans la lutte contre les Trusts internationaux. Nous devons reconnaître que l'objection est juste et fondée. Le problème économique soulevé par l'apparition des trust n'est pas un problème dont la solution soit facile. L'union douanière ou plutôt la convention douanière est le remède, mais ce n'est pas une panacée, et nous croyons que l'on doit faire appel ici à un autre système de défense. Il faudrait provoquer une conférence internationale qui prendrait des dispositions pénales contre les trusts internationaux.

Déjà, des économistes ont réclamé cette mesure. M. E. Laur est un des premiers qui l'ont sollicité, dans son ouvrage : *De l'Accaparement*, paru en 1900. « Nous préconisons, disait-il, la réunion d'une conférence internationale pour tâcher d'unifier les législations et examiner le cas spécial de l'accaparement international ; c'est la seule mesure que nous croyons utile actuellement (1) ». Trois ans plus tard, il dédiait une nouvelle étude sur les Trusts et les cartels « à M. Roosewelt avec prière de vouloir bien provoquer à Washington la réunion d'une conférence internationale afin de

(1) *De l'accaparement*, I^er^ volume : Essai doctrinal, Paris, 1900, p. 267.

poser auprès des gouvernements la question des Trusts et de la concentration industrielle dans le monde (1) ».

Dans l'intervalle, le gouvernement russe par l'intermédiaire de son ministre des finances, adressait aux principales puissances européennes une note dans laquelle il sollicitait la réunion d'une conférence internationale pour élucider le problème des trusts et des cartels, et pour les réglementer (2). « Il semble, dit cette note, qu'il serait particulièrement important d'examiner la question de cette activité funeste, au point de vue international, précisément au moment où l'on voit s'approcher le terme de l'expiration des traités de commerce, et où se pose la question extrêmement sérieuse de leur renouvellement. »

De même, notre consul général à Stuttgart, M. Jullemier (3), faisait remarquer, dans un rapport diplomatique récent, qu'il est très difficile de concilier la pensée d'une défense commune de l'Europe, au moyen d'une union douanière avec les cartels et les Trusts internationaux. « Il faudrait, dit-il, interdire ces Trusts qui, par la force des choses, vont prendre de plus en plus d'extension, et risquent d'aboutir à la constitution

(1) *De l'accaparement*, II[e] volume : Essai documentaire, Paris, 1903.

(2) V. sur cette note la *Réforme économique* du 20 juillet 1902 : La Note du gouvernement russe, par J. Domergue ; *Le Journal des économistes* d'août 1902, chronique de M. J. de Molinari, p. 312.

(3) V. *Moniteur officiel du commerce* du 15 janvier 1903 : « Au sujet d'une publication allemande sur un projet d'union douanière européenne. » Rapport de M. Jullemier, p. 41.

d'immenses monopoles au regard des ententes internationales ouvrières... Comment s'opposer au syndicat de l'Océan, à celui des pétroles, etc. L'Allemagne, plus troublée que les autres pays par le fonctionnement des cartels, a été amenée à chercher la solution du problème. Quand cette question aura été écartée ou réglée, on pourra aborder le projet du Zollverein européen ».

Enfin, au congrès international d'agriculture, tenu à Rome au mois de mai 1903, M. Luzzati, après avoir combattu les projets du Zollverein européen, émis par le comte Schwerin Lowitz et M. Rubineck, proposait la réunion d'un congrès international, pour étudier les mesures à prendre contre les Trusts (1).

Ces propositions aboutiront-elles à un résultat? Il est difficile de le dire. Ce qu'il y a de certain, c'est que le problème est posé et préoccupe l'Europe toute entière. La solution consiste, à notre avis, dans des conventions internationales : conventions douanières d'une part, basées sur les principes de la conférence de Bruxelles, et réalisant des unions douanières limitées à des produits déterminés ; conventions pénales d'autre

(1) La proposition de M. Luzzati a été combattue par M. Méline qui, partisan du « Chacun chez soi », estime qu'il est préférable de laisser chaque Etat prendre contre les trusts les mesures qu'il jugera opportunes. Mais quelles mesures un Etat isolé pourrait-il prendre contre les trusts internationaux ? M. Méline ne le dit pas, et nous croyons que, dans ce cas, on ne peut songer qu'à une convention internationale.

part, édictant des mesures répressives rigoureuses contre les Trusts internationaux (1).

(1) M. Babled à son cours : Les industries monopslisées, *Trusts et Cartels*, Aix-Marseille, 1902-1903.

CONCLUSION

Arrivés au terme de cette étude déjà trop longue et cependant bien incomplète, jetons un coup d'œil en arrière, avant de conclure pour dresser en quelque sorte le bilan de la question des unions douanières.

A l'actif nous classerons les unions internes qui sont la suite logique et nécessaire de l'unité politique, et que nous avons laissées presqu'entièrement en dehors de cette étude. Nous classerons aussi le Zollverein allemand, l'unique exemple d'une véritable union douanière parfaite sur laquelle on avait fondé de trop grandes espérances, puis quelques unions beaucoup moins importantes telle que l'union franco-monégasque.

Nous classerons encore l'union imparfaite réalisée entre les pays de l'Europe centrale, par le système des traités de commerce de 1892, qui seront probablement bientôt renouvelés. Nous classerons enfin cette tendance à la formation de vastes groupements douaniers : Zollverein anglais, américain, russe, européen, qui s'est

affirmée à différentes reprises. Mais c'est là une simple tendance qui n'a encore abouti à aucun résultat pratique, qui restera peut-être longtemps encore, peut-être même toujours, traduite dans des projets plus ou moins vagues et imprécis.

Le passif au contraire nous paraît énorme. Si on pouvait dresser une liste complète des projets d'unions douanières avortés, après avoir été discutés par les économistes, les sociétés industrielles et commerciales, officielles et officieuses, les chambres de commerce, les corporations, et même par les Parlements, cette liste serait fort longue et fort éloquente. Nous avons essayé dans cette étude de donner une idée générale de ces vaines tentatives, de ces efforts infructueux, et après les avoir passés en revue nous croyons pouvoir conclure que l'on a exagéré l'importance de l'avenir des unions douanières.

Nous ne contestons pas que l'idée de l'union douanière soit séduisante, elle apparaît comme une transaction entre une pensée étroite de prohibition et une pensée utopique de liberté absolue, elle semble constituer un terrain d'entente entre les protectionnistes et les libres-échangistes dont les doctrines trop absolues reposent sur le principe égoïste du « Chacun pour soi ». Aux premiers qui voudraient rompre tout lien de solidarité entre nations, élever entre elles des murailles de Chine, comme aux seconds qui proclament le triomphe du plus fort dans la lutte commerciale, les partisans de

l'union douanière opposent à la lutte pour la vie dans le domaine international, le principe de l'association pour la vie.

C'est une idée noble et généreuse, mais elle se heurte aux obstacles les plus sérieux. Les questions de politique économique sont des plus complexes. Les rapports entre nations sont influencés par des causes beaucoup plus nombreuses, beaucoup plus imprévues, beaucoup plus irrésistibles que les rapports entre individus : la politique se mêle intimement aux rapports commerciaux, et l'entente entre les peuples est celle qu'il est le plus difficile de mener à bien.

Aussi, nous doutons fort de voir se renouveler des unions douanières analogues au Zollverein allemand. Quand on a lu l'histoire de sa pénible gestation, quand on a assisté aux crises pénibles qu'il a traversées, on est convaincu qu'une telle organisation n'a pu s'établir et subsister que parce qu'au dessus des intérêts particuliers, des intérêts rivaux d'Etat à Etat, une pensée plus haute et plus noble planait sur l'association commerciale : celle de l'unité nationale, celle d'une grande patrie allemande, dont le Zollverein a été la première manifestation.

Aujourd'hui où la carte de l'Europe paraît à peu près fixée, où un équilibre européen plus ou moins parfait, plus ou moins stable paraît établi, il est peu probable que nous assistions avant longtemps à un remaniement géographique et à la constitution d'Etats nouveaux

formés avec les fragments des Etats actuels démembrés. Les circonstances qui ont donné naissance au Zollverein ne se présenteront plus apparemment et le rôle des unions douanières parfaites appartient plus passé qu'à l'avenir.

En somme, les seuls rapprochements commerciaux que nous jugeons aujourd'hui possibes et destinés à réaliser des approximations d'unions douanières, ce sont les systèmes de traités de commerce avec tarifs différentiels, et les conventions douanières.

Là est l'avenir à notre avis.

En ce qui concerne le premier régime, les traités de 1892 fournissent une précieuse indication, mais ce régime est encore bien imparfait. Pour qu'il puisse remplir son véritable rôle d'armature douanière vis-à-vis des pays dont la supériorité économique est trop marquée, il serait absolument nécessaire de supprimer la clause de la Nation la plus favorisée ; nous avons signalé la campagne entamée dans les pays de l'Europe centrale et même en France pour atteindre ce but ; il n'est pas impossible qu'elle aboutisse bientôt.

Mais les pays qui ont renoncé au régime des traités de commerce pour adopter le système du double tarif, et c'est le cas de la France, ne peuvent songer à un rapprochement commercial de ce genre. C'est alors le système des conventions douanières qui s'impose. Nous avons consacré à ces conventions un chapitre spécial, et nous n'y reviendrons pas. Nous nous bornerons à

constater que la conférence de Bruxelles donne sur ce point de précieuses indications. Rien ne s'oppose à ce que ses principes directeurs soient étendus à d'autres produits que le sucre. La formule au droit compensateur, empruntée à la politique douanière américaine est le seul procedé pour lutter contre l'institution des Trusts, contre l'établissement des primes officielles et officieuses à l'exportation, qui faussent la concurrence internationale, désorganisent le marché mondial pour aboutir à des crises de surproduction. Quand les Etats européens convaincus de l'impuissance des tarifs douaniers vis-a-vis des Trusts américains, auront étendu les principes de la conférence de Bruxelles aux articles les plus menacés, quand des conventions douanières spéciales auront progressivement tissé un réseau protecteur contre ces grands groupements douaniers en voie de formation, on pourra songer à développer cet embryon de tarif douanier commun aux principaux Etats du continent et à parfaire l'union douanière.

C'est en allant du simple au composé qu'on peut aboutir à un résultat en cette matière. On l'avait reconnu depuis longtemps, mais on croyait que le premier pas devait consister en une union douanière complète entre deux pays voisins, union qui serait élargie par la suite, grâce à l'accession des autres Etats. Cette conception est erronée, elle n'a produit aucun résultat pratique parce que l'union entre deux Etats est plus difficile à réaliser qu'une union plus vaste. Le faible

redoute le fort, qui espère absorber son associé ; et si les deux Etats ont une force économique et politique à peu près égale, l'union ne se fait point, parce que chacun craint d'être la dupe de l'autre. L'avortement de l'union douanière franco-belge, les vaines tentatives en faveur de l'union austro-allemande le prouvent surabondamment.

Il ne faut donc pas songer à limiter le nombre des parties contractantes, puisque leur pluralité est leur sauvegarde, mais il faut limiter le sujet sur lequel doit porter l'entente. Telle est la conclusion qui paraît se dégager de la Convention de Bruxelles et, généralisant, nous dirons que c'est dans les conventions douanières que se trouve l'avenir des unions douanières.

Nous espérons que ce travail n'aura pas été entièrement inutile, si nous avons réussi à convaincre qu'il faut abandonner les projets d'unions douanières conçus sur le type du Zollverein allemand ; briser cet ancien modèle qui ne répond plus aux besoins actuels des nations modernes et fondre dans un moule nouveau des idées qui pourraient être fécondes en heureux résultats.

Pourquoi les économistes français ne reconnaîtraient-ils pas, à l'instar des économistes allemands, que l'on a fait jusqu'ici fausse route ; pourquoi les anciens défenseurs des unions douanières, les De Molinari, les Leroy-Beaulieu et autres économistes ne recommenceraient-ils pas, sur une base nouvelle, la campagne

qu'ils ont menée avec tant d'énergie et de confiance ? Pourquoi n'organiseraient-ils pas, en France, une association économique analogue au « Mitteleuropaïscher Wirtschaftsverein » dont M. Julius Wolf a tracé le programme avec tant de science et de profondeur de vue.

L'initiative de l'éminent professeur de la Faculté de Breslau ne mérite pas seulement l'approbation des économistes français ; elle mérite encore d'être suivie. Avec une décision et une énergie admirables, M, Wolf a su rompre avec les errements du passé, substituer à la conception utopique de l'union douanière parfaite celle de l'alliance économique plus souple et moins dangereuse pour l'autonomie politique et économique des Etats de l'Europe, et porter ainsi la question sur un terrain vraiment pratique. « J'espère, nous écrivait-il en septembre 1903, dans une lettre aussi bienveillante qu'encourageante, j'espère que nous assisterons bientôt, peut-être au cours de cette année, à la fondation d'une association allemande, autrichienne et hongroise, et bientôt après, une association roumaine et d'autres suivront. *Ce serait un heureux évènement si un comité analogue pouvait s'établir également en France* ! »

Ce vœu de M. Wolf mérite d'être pris en considération. La France ne doit pas rester en dehors de ce mouvement en faveur d'un rapprochement économique des Etats de l'Europe, d'autant plus que ce rapprochement, tel qu'il est proposé par l'éminent professeur, ne porterait aucune atteinte à notre indépendance politique et économique.

Nous serions pleinement satisfait si cette étude avait pu en démontrer l'utilité et la nécessité, si elle répondait, même dans une faible mesure, au souhait que formulait M. Wolf en terminant l'aimable lettre dont nous parlions tout-à-l'heure : « Puissiez-vous, vous aussi, dans votre patrie, contribuer à élucider ce problème et à assurer le succès de cette grande cause ! »

C'est de la discussion que jaillit la lumière, c'est elle qui permet de trancher pacifiquement les différends internationaux comme ceux de la vie privée. Aussi nous ne doutons pas que le jour où des associations économiques analogues au « Mitteleuropaïscher Wirtschaftsverein » de M. J. Wolf, sérieusement organisées, dirigées par des hommes compétents et désintéressés, seraient établies dans les principaux Etats de l'Europe leurs travaux et leur action commune, leurs réunions fréquentes et leurs relations continues pourraient améliorer les relations économiques, multiplier les conventions entre les Etats européens et assurer le progrès de l'idée de la solidarité internationale.

Aix, le 28 novembre 1003.

VU : LE PRÈSIDENT DE LA COMMISSION,
G. BRY.

VU : LE DOYEN,
G. BRY.

Vu et permis d'imprimer :
LE RECTEUR,
PRÉSIDENT DU CONSEIL DE L'UNIVERSITÉ.
BELIN.

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

APERÇU BIBLIOGRAPHIQUE 1

INTRODUCTION

LA NOTION D'UNION DOUANIÈRE ET SON IMPORTANCE ACTUELLE 11

PREMIÈRE PARTIE

Etude théorique.

CHAPITRE PREMIER

LES UNIONS DOUANIÈRES AU POINT DE VUE POLITIQUE 39

Section première

LEUR ROLE POLITIQUE 39

Section deuxième.

LEUR CLASSIFICATION AU POINT DE VUE POLITIQUE 45

CHAPITRE II

LES UNIONS DOUANIÈRES AU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE ... 59

Section première.

LEUR ROLE ÉCONOMIQUE 59

Section deuxième.

Leur classification au point de vue économique..... 67
A. — Unions douanières parfaites..... 70
B. — Unions douanières imparfaites ou alliances économiques..... 102
C. — Unions douanières générales et particulières..... 131
D. — Unions douanières coloniales..... 135

DEUXIÈME PARTIE

Etude pratique.

CHAPITRE PREMIER

Les premières unions douanières. — Esquisse de l'Histoire du Zollverein allemand..... 141

Section première.

Les premières unions douanières..... 141

Section deuxième.

Le Zollverein allemand..... 151

CHAPITRE II

Les projets d'unions douanières provoqués par le succès du Zollverein allemand. — L'union douanière de l'Europe occidentale..... 195

Section première.

L'Union du Midi (Projet de Léon Faucher)..... 196

Section deuxième.

Le projet d'une union franco-belge..... 203

Section troisième.

Le projet de M. Leroy-Beaulieu..... 214

Section quatrième.

Les projets les plus récents..... 218

CHAPITRE III

Les tendances nouvelles vers des groupements douaniers extensifs ; leurs dangers..... 227

Section première.

La Russie..... 229

Section deuxième.

L'Amérique..... 237

Section troisième

L'Angleterre et ses colonies..... 265

Section quatrième.

La Chine..... 326

CHAPITRE IV

Les projets d'unions douanières provoqués par la politique économique des grandes puissances mondiales. — L'union douanière de l'Europe centrale.. 331

Section première.

Les projets en France..... 332

Section deuxième.

Les projets en Allemagne..... 351

Section troisième.

Les projets en Autriche-Hongrie..... 372

Section quatrième.

Les projets en Suisse..... 389

Section cinquième.

Les projets en Hollande..... 401

Section sixième.

Les projets en Italie..... 418

CHAPITRE V

Les derniers projets d'unions douanières provoqués par les tendances de la politique économique des grandes puissances mondiales. — Les Etats-Unis d'Europe contre les Etats-Unis d'Amérique 427

Section première.

La lutte contre la concurrence américaine au moyen des unions douanières..... 428

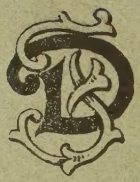
Section deuxième.

La lutte contre les trusts au moyen des conventions nières 471

Conclusions 487

Table des matières 495

IMPRIMERIE F. DEVERDUN BUZANCAIS (INDRE)



BUZANÇAIS (INDRE) — IMPRIMERIE F. DEVERDUN